COMMISSION
SUR L'AVENIR
POLITIQUE ET
CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC

Éléments d'analyse économique pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec

Document de travail, numéro 1

92-05965/

ÉLÉMENTS D'ANALYSE ÉCONOMIQUE PERTINENTS À LA RÉVISION DU STATUT POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC

Dépôt légal - 1er trimestre 1991
Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-550-21803-5

PRÉSENTATION

Le 4 septembre 1990, l'Assemblée nationale créait la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec et lui donnait le mandat d'étudier et d'analyser le statut politique et constitutionnel du Québec et de formuler, à cet égard, des recommandations.

Au cours des travaux de la Commission, les membres ont soulevé plusieurs questions d'ordre économique relatives à la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec. Certaines de ces questions ont trouvé réponse immédiatement tandis que d'autres, qui nécessitaient des recherches plus poussées, ont commandé la consultation de spécialistes de l'extérieur ou la préparation par le Secrétariat de la Commission d'analyses approfondies.

Le présent document reproduit intégralement les divers textes produits soit par le Secrétariat ou par ces spécialistes. La Commission ne s'est pas prononcée sur le contenu de ces textes ni sur les opinions émises par leurs auteurs.

En regroupant et en publiant ces ouvrages dans un même volume, la Commission a voulu les rendre accessibles à un grand nombre de personnes et, surtout, souligner la remarquable contribution de leurs auteurs à la réalisation de son mandat et les remercier d'avoir mis à sa disposition leur temps et leur expertise.

Les présidents,

Michel Bélanger

Jean Campeau

ÉLÉMENTS D'ANALYSE ÉCONOMIQUE PERTINENTS À LA RÉVISION DU STATUT POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC

TABLE DES MATIÈRES GÉNÉRALE

CHAPITRE 1 — PAGE

LE MAINTIEN DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS: CERTAINES QUESTIONS JURIDIQUES SOULEVÉES DANS L'HYPOTHÈSE DE LA SOUVERAINETÉ DU QUÉBEC — 1

M. Ivan Bernier, professeur de droit international,
Faculté de droit, Université Laval

CHAPITRE 2

L'ACCÈS DU QUÉBEC AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS ET À L'ESPACE ÉCONOMIQUE CANADIEN

Secrétariat de la Commission sur l'avenir
politique et constitutionnel du Québec — 19

CHAPITRE 3

UN EXAMEN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU QUÉBEC AVEC LES AUTRES PROVINCES CANADIENNES, LES ÉTATS-UNIS ET LE RESTE DU MONDE — 55

M. Pierre-Paul Proulx, professeur,
Département de sciences économiques,
Université de Montréal, et
M. Guilain Cauchy, étudiant au 2ième cycle

CHAPITRE 4

LA QUESTION DE L'EMPLOI AU QUÉBEC: LA PHOTO ET LE FILM — 167

M. Pierre Fortin, professeur, Département des sciences économiques et
Centre de recherche sur les politiques économiques,
Université du Québec à Montréal

PAGE

CHAPITRE 5

INTÉGRATION FINANCIÈRE INTERNATIONALE ET INTERDÉPENDANCE DES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES NATIONALES 243

M. Daniel Racette, professeur, Institut d'économie appliquée et Centre d'études en administration internationale, École des Hautes Études Commerciales

CHAPITRE 6

LES OPTIONS MONÉTAIRES D'UN QUÉBEC SOUVERAIN 283

M. Bernard Fortin, professeur, Département d'économie, Université Laval

CHAPITRE 7

ANALYSE DES ACTIVITÉS FISCALES ET BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL: ÉVOLUTION ET COMPARAISONS INTERPROVINCIALES 303

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

CHAPITRE 8

LA PRÉSENCE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AU QUÉBEC; LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES, FONCTIONNEMENT ET ÉVOLUTION RÉCENTE 353

Ministère des Finances du Québec

CHAPITRE 9

ANALYSE PRO FORMA DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'HYPOTHÈSE DE LA SOUVERAINETÉ DU QUÉBEC 393

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

TABLE DES MATIÈRES DÉTAILLÉE

CHAPITRE 1

LE MAINTIEN DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS: CERTAINES QUESTIONS JURIDIQUES SOULEVÉES DANS L'HYPOTHÈSE DE LA SOUVERAINETÉ DU QUÉBEC

PAGE

1. ADVENANT L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, QUELLES SERAIENT LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE SON ADHÉSION AU GATT? 1

   - L'accession par voie de négociations (Art. XXXIII) 2

   - L'accession par voie de succession (article XXVI, par. 5(c)) 3

2. ADVENANT L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, DANS QUELLE MESURE CE DERNIER POURRAIT-IL COMPTER SUR LE GATT POUR ASSURER À SES ENTREPRISES UN PLEIN ACCÈS AU MARCHÉ CANADIEN, NOTAMMENT EN MATIÈRES AGRICOLES? 6

   i) LES DROITS DE DOUANE 6

   ii) LES RESTRICTIONS QUANTITATIVES À L'IMPORTATION 7

   iii) LES LOIS ET RÉGLEMENTATIONS INTERNES AFFECTANT LA VENTE, LA MISE EN VENTE, LE TRANSPORT, LA DISTRIBUTION ET L'UTILISATION DES PRODUITS 10

3. QUELLES RÈGLES DE DROIT INTERNATIONAL (Y COMPRIS CELLES DU GATT) TROUVERAIENT APPLICATION À SUPPOSER QUE LE QUÉBEC VEUILLE SUCCÉDER AU CANADA EN CE QUI CONCERNE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA/ÉTATS-UNIS? 12

PAGE

4. QUELLE POURRAIT ÊTRE LA RÉACTION AMÉRICAINE DANS LE CAS D'UNE DEMANDE D'ADHÉSION QUÉBÉCOISE À L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS 15

CHAPITRE 2

L'ACCÈS DU QUÉBEC AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS ET À L'ESPACE ÉCONOMIQUE CANADIEN

INTRODUCTION 19

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES DU QUÉBEC 20

L'ENCADREMENT JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DU QUÉBEC 21

Les échanges internationaux excluant les États-Unis 21

Les échanges avec les États-Unis 23

L'espace économique canadien 25

Libre circulation des personnes 25

Libre circulation des biens 26

Libre circulation des services 28

Libre circulation des capitaux 29

Autres éléments d'harmonisation 30

LE MAINTIEN DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DU QUÉBEC 32

Les échanges internationaux excluant les États-Unis 32

Les échanges avec les États-Unis 34

	PAGE
Les échanges avec le reste du Canada	37
La monnaie	38
La politique commerciale	43
Libre circulation des personnes	47
Autres domaines	48
CONCLUSIONS	50
NOTES	53

CHAPITRE 3

UN EXAMEN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU QUÉBEC AVEC LES AUTRES PROVINCES CANADIENNES, LES ÉTATS-UNIS ET LE RESTE DU MONDE

INTRODUCTION	55
Le commerce extérieur du Québec - Une brève revue de la littérature	55
I. LE COMMERCE INTERPROVINCIAL	60
a) Vue générale	60
b) La balance des expéditions interprovinciales	63
c) Caractéristiques québécoises et canadiennes	65
II. LE COMMERCE INTERNATIONAL DES SECTEURS PRIMAIRE ET SECONDAIRE	67
III. LA POSITION DU QUÉBEC À L'ÉCHELLE NATIONALE ET INTERNATIONALE, 1984	73

PAGE

IV. LE COMMERCE INTERPROVINCIAL ET INTERNATIONAL DES DIVERS SECTEURS DE PRODUCTION EN RAPPORT AU PIB, QUÉBEC ET AUTRES PROVINCES CANADIENNES, 1974, 1979 ET 1984 79

V. COMPARAISONS INTERRÉGIONALES 81

VI. COMPARAISON DES IMPACTS DU COMMERCE INTERPROVINCIAL ET INTERNATIONAL SUR L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE 85

VII. LES SERVICES 89

CONCLUSION 93

ANNEXE 1 - QUALITÉ ET ROBUSTESSE DES ESTIMATIONS 96

Enquêtes de Statistique Canada sur la destination des expéditions des manufacturiers canadiens

Comparaison des estimations de Statistique Canada avec les données corrigées pour le transit des livraisons par le Bureau de la statistique du Québec

ANNEXE 2 - TABLEAUX ET GRAPHIQUES 102

CHAPITRE 4

LA QUESTION DE L'EMPLOI AU QUÉBEC: LA PHOTO ET LE FILM

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS 167

INTRODUCTION 177

	PAGE
PREMIÈRE PARTIE: LA PHOTO	179
1.1 Le Québec et les autres régions de l'Amérique du Nord	180
1.2 Le Québec et ses régions	181
1.3 Le chômage: un phénomène dynamique	181
1.4 Les emplois au Québec: plus précaires et plus rares	183
1.5 L'incidence du travail à temps partiel	184
1.6 La structure industrielle de l'emploi	185
1.7 L'emploi par niveau d'instruction	186
1.8 L'emploi selon l'âge et le sexe	188
DEUXIÈME PARTIE: LE FILM	200
2.1 Le paradoxe: plus de chômeurs et plus d'emplois offerts	201
2.2 La congestion démographique	203
2.3 L'accès facilité aux prestations d'assurance-chômage	206
2.4 La poussée des salaires	208
2.5 Les mutations structurelles	212
2.6 La lutte contre l'inflation et la persistance du chômage	216
CONCLUSIONS	230
C.1 Perspective d'ensemble	230
C.2 L'action concertée sur les salaires et les prix	233
C.3 L'impératif de l'union monétaire	237

CHAPITRE 5

INTÉGRATION FINANCIÈRE INTERNATIONALE ET INTERDÉPENDANCE DES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES NATIONALES

		PAGE
RÉSUMÉ		243
I.	INTRODUCTION	245
II.	L'INTÉGRATION DES MARCHÉS DES CAPITAUX: PHÉNOMÈNE ET CONSÉQUENCES	247
III.	SITUATION ACTUELLE DES GRANDS PAYS INDUSTRIALISÉS	253
	1. De l'indiscipline des politiques et de ses conséquences	253
	LES ÉTATS-UNIS	253
	LE CANADA	256
	LA GRANDE-BRETAGNE	259
	2. Les bénéfices de la discipline et les tendances récentes	260
	LE JAPON	260
	L'ALLEMAGNE	262
	DISCIPLINE VS INDISCIPLINE	264
	L'INTÉGRATION MONÉTAIRE EUROPÉENNE	266
	3. La baisse tendancielle de l'épargne mondiale	270
IV.	CONCLUSION: LA NÉCESSAIRE DISCIPLINE MONÉTAIRE ET BUDGÉTAIRE	272
APPENDICE - TABLEAUX ET GRAPHIQUES		274
BIBLIOGRAPHIE		280

CHAPITRE 6

LES OPTIONS MONÉTAIRES D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

		PAGE
INTRODUCTION		283
1.	Les options monétaires d'un Québec souverain	283
2.	Les coûts d'une monnaie distincte pour le Québec	287
3.	Les avantages d'une monnaie distincte pour le Québec	290
4.	Union monétaire avec les États-Unis	297
CONCLUSION		300

CHAPITRE 7

ANALYSE DES ACTIVITÉS FISCALES ET BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL: ÉVOLUTION ET COMPARAISONS INTERPROVINCIALES

1.	INTRODUCTION	303
2.	MÉTHODOLOGIE	304
	2.1 Description générale	304
	2.2 Ajustements apportés aux données des Comptes économiques provinciaux	305
3.	ANALYSE DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	309
	3.1 Dépenses courantes en biens et services	310
	3.2 Transferts aux particuliers	313
	3.3 Transferts aux entreprises	318
	3.4 Transferts aux gouvernements	325

PAGE

3.5 L'ensemble des dépenses fédérales 327

3.5.1. Les régions autres que le Québec 327

3.5.2 Le Québec 329

4. ANALYSE DU SOLDE DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES FÉDÉRALES 331

4.1 Régions autres que le Québec 334

4.2 Le Québec 338

5. LIMITES DES ANALYSES BASÉES SUR LES COMPTES ÉCONOMIQUES PROVINCIAUX 339

6. CONCLUSION 341

NOTES 344

ANNEXE: Survol de diverses études 345

CHAPITRE 8

LA PRÉSENCE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AU QUÉBEC: LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES FONCTIONNEMENT ET ÉVOLUTION RÉCENTE

1. INTRODUCTION 353

1.1 LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS 353

. Description sommaire 354

. Montants impliqués 356

. Relation transferts fiscaux - transferts financiers 358

PAGE

2. DESCRIPTION ET FONCTIONNEMENT DES PROGRAMMES 360

2.1 LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE) 361

. Développement et fonctionnement du programme 362

. Coupures importantes 366

2.2 PÉRÉQUATION DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME 369

2.3 LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC) 379

2.4 AUTRES PROGRAMMES 383

2.5 PROBLÉMATIQUE DES TRANSFERTS AUX PROVINCES 387

CHAPITRE 9

ANALYSE PRO FORMA DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'HYPOTHÈSE DE LA SOUVERAINETÉ DU QUÉBEC

1. INTRODUCTION 393

2. BILANS PRO FORMA DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE AUX FINS DE SUCCESSION D'ÉTATS 399

2.1 Problématique, démarche et méthode 399

2.2 Deux catégories de créanciers et deux bilans de succession d'États 403

2.3 Bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États 403

2.3.1 Consolidation du bilan financier du gouvernement du Canada et du bilan de la Banque du Canada 403

		PAGE
2.3.2	Redressement des actifs financiers	408
2.3.2.1	Prêts, dotation en capital et avances	409
2.3.2.2	Comptes d'opérations de change	410
2.3.2.3	Comptes à recevoir	410
2.3.3	Redressement des actifs non financiers	411
2.3.3.1	Les Comptes du bilan national	411
2.3.3.2	Le Rapport Nielsen	413
2.3.4	Bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États et sa sensibilité à la valeur des actifs	416
2.4	Bilan de succession des fonds de pension de retraite parrainés par le gouvernement du Canada	416
3.	**PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION**	421
3.1	Part québécoise du bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale	421
3.1.1	Part québécoise des actifs	421
3.1.1.1	Actifs financiers	421
3.1.1.2	Actifs non financiers	424
3.1.1.3	Déficit accumulé	425
3.1.1.4	Part québécoise des actifs	428
3.1.2	Part québécoise des passifs	428
3.1.2.1	Hypothèse de l'union monétaire de fait	428
3.1.2.2	Part québécoise des passifs	430
3.2	Part québécoise du bilan de succession des fonds de pension de retraite parrainés par le gouvernement du Canada	432

PAGE

3.3 Impact du partage des bilans de succession d'États sur le bilan, les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec 436

3.4 Aspects juridiques 437

4. ÉTAT DES REVENUS ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DU GOUVERNEMENT DU CANADA EN 1990-1991 438

4.1 État des revenus et dépenses du gouvernement du Québec en 1990-1991 438

4.2 État des revenus et dépenses du gouvernement du Canada en 1990-1991 443

5. ESTIMATION DE LA PART DU QUÉBEC DES REVENUS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SANS PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS 449

5.1 Méthodologie 449

5.2 Revenus fédéraux récupérés par le gouvernement du Québec 450

5.3 Dépenses fédérales attribuables au Québec 452

5.3.1 Estimation des dépenses assumées par le gouvernement du Québec dans le cas de quatre ministères fédéraux 456

5.3.1.1 Ministère des Communications 456

5.3.1.2 Ministère de la Défense nationale 457

5.3.1.3 Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie 459

5.3.1.4 Ministère de la Santé et du Bien-être social 462

5.3.2 Autres ministères et sommaire 466

5.3.3 Catégories de dépenses 466

PAGE

6. OPÉRATIONS FINANCIÈRES PRO FORMA DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC APRÈS PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS SELON TROIS SCÉNARIOS 473

6.1 Équilibres financiers pro forma du gouvernement du Québec selon le scénario de base (A) 473

6.2 Solde des opérations financières selon deux variations de la valeur des actifs non financiers: scénarios de rechange (B) et (C) 477

6.2.1 Scénario (B) 478

6.2.2 Scénario (C) 478

6.3 Analyse financière comparative 482

7. CONCLUSION 492

ANNEXES:

A. Avis comptable: Étude exploratoire de Raymond, Chabot, Martin, Paré et Cie. 497

B. Avis juridiques 512

Annexe B-1 Demande d'avis du Professeur Malcolm Shaw 513
Annexe B-2 Avis du Professeur Malcolm Shaw 518
Annexe B-3 Demande d'avis au Professeur Geneviève Burdeau 532
Annexe B-4 Avis du Professeur Geneviève Burdeau 536

BIBLIOGRAPHIE 559

LISTE DES TABLEAUX 563

LISTE DES GRAPHIQUES 566

CHAPITRE 1
LE MAINTIEN DE L'ACCÈS AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS: CERTAINES QUESTIONS JURIDIQUES SOULEVÉES PAR L'HYPOTHÈSE DE LA SOUVERAINETÉ DU QUÉBEC

Ivan Bernier

1. ADVENANT L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, QUELLES SERAIENT LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE SON ADHÉSION AU GATT?

Les conditions en question seraient essentiellement celles prévues à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce pour l'adhésion des nouveaux membres. En effet, le Canada étant déjà membre du GATT, le Québec se retrouverait alors dans la position d'un État successeur. Or, les règles de droit international relatives à la succession d'État prévoient, dans le cas des traités multilatéraux constitutifs d'organisations internationales, l'application des règles relatives à l'acquisition de la qualité de membre qui sont propres à chacun de ces traités. Tant la pratique de l'ONU (adhésion entre autres du Pakistan, du Bengladesh et de Singapour) que la pratique du GATT (Kunugi, "State Succession in the Framework of GATT", 1965, vol. 59, American Journal of International Law, p. 268) et la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités (article 4) confirment la validité de ce point de vue.

Le texte de l'Accord général prévoit deux façons pour un État nouvellement indépendant d'accéder au GATT. La première, l'accession par voie de négociations, est définie à l'article XXXIII. Manifestement envisagée, à l'origine, comme la voie régulière pour devenir membre du GATT, elle s'est trouvée graduellement supplantée, avec l'arrivée sur la scène internationale des États nouvellement indépendants issus de la décolonisation, par une seconde procédure, dite procédure d'accession par voie de succession, prévue à l'article XXVI, paragraphe 5(c) de l'Accord général.

- L'accession par voie de négociations (Art. XXXIII)

L'article XXXIII de l'Accord général, simplement intitulé «Accession», se lit de la façon suivante:

> Tout gouvernement qui n'est pas partie au présent Accord ou tout gouvernement agissant au nom d'un territoire douanier distinct qui jouit d'une entière autonomie dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions traitées dans le présent Accord, pourra adhérer au présent Accord, pour son compte ou pour le compte de ce territoire, à des conditions à fixer entre ce gouvernement et les Parties Contractantes. Les Parties Contractantes prendront à la majorité des deux tiers les décisions visées au présent paragraphe.

Cet article, relativement simple à première vue, s'est avéré en pratique d'une application complexe imposant souvent d'assez longs délais avant que l'accession ne soit définitivement acquise. Le recours à cette procédure implique en particulier ce qui suit. D'abord, l'Accord général cesse de s'appliquer au territoire du nouvel État dès le moment de son indépendance; l'article XXXIII prend pour acquis, en effet, qu'il n'y a pas succession d'États, d'où la nécessité d'un arrangement pour régler les conditions d'adhésion. Tant et aussi longtemps que celui-ci n'est pas conclu, l'État en question ne peut être considéré membre à part entière du GATT. La négociation même d'un tel arrangement par ailleurs s'avère souvent ardue. Le nouvel État indépendant désire, de façon tout à fait normale, se faire une idée très précise des forces et faiblesses de son économie avant de s'engager, alors que les Parties Contractantes, pour leur part, peuvent difficilement acquiescer à une telle demande d'adhésion sans avoir une idée exacte des concessions consenties. La négociation doit ultimement aboutir à un constat d'équilibre dans les engagements, ce qui n'est guère facile à évaluer.

Aussi le GATT a-t-il prévu diverses étapes pour faciliter cette transition. L'État qui demande son adhésion pourra d'abord être admis comme observateur pour se familiariser avec le fonctionnement du GATT. Une déclaration d'accession provisoire pourra suivre, d'une

durée limitée, en vertu de laquelle les Parties Contractantes s'engagent à octroyer le traitement de la nation la plus favorisée au nouvel État en contrepartie d'un traitement similaire de sa part; ce dernier sera admis par la même occasion à participer aux travaux du GATT, mais sans droit de vote. La dernière étape est celle du protocole d'accession définitive qui exige un vote aux deux tiers de la part des Parties Contractantes. Cette procédure, on le voit, peut être longue. Deux exemples en témoignent éloquemment: le protocole d'accession définitive d'Israël est entré en vigueur en juillet 1962, quatre ans après son indépendance; la Tunisie quant à elle demeure toujours sous le régime d'un protocole d'accession provisoire entré en vigueur en 1960 et régulièrement renouvelé depuis. Faut-il se surprendre alors de constater que la procédure de l'article XXXIII a graduellement été abandonnée, là où la chose était possible, au profit d'une autre, nettement plus simple, qui est celle de l'accession par voie de succession.

- **L'accession par voie de succession (article XXVI, par. 5(c))**

L'article XXVI, intitulé «Acceptation, entrée en vigueur et enregistrement», introduit à son paragraphe 5(c) une autre façon d'accéder au GATT; ce dernier se lit ainsi:

> Si un territoire pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, ce territoire sera réputé partie contractante sur présentation de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration.

C'est avec l'arrivée sur la scène internationale des pays nouvellement indépendants issus de la décolonisation que cette disposition a pris toute son importance. Ces derniers ont vu dans celle-ci une procédure plus souple et plus expéditive pour accéder au GATT. Surtout, elle n'impliquait pas une rupture entre l'engagement de l'État colonisateur,

membre du GATT, et de l'État successeur nouvellement indépendant, et donc pas de négociations longues et compliquées. Mais il restait encore à en vérifier l'utilité en pratique. Or, à l'expérience, il appert que cette procédure a non seulement tenu ses promesses, mais qu'elle a même reçu une interprétation large qui en a facilité l'application. Dès 1957, les Parties Contractantes reconnaissaient qu'un État nouvellement indépendant, issu d'un État déjà partie à l'Accord, pouvait ne pas vouloir accéder au GATT; elles décidaient donc, nonobstant l'absence d'une disposition à cet effet à l'article XXVI:5(c), de lui laisser la possibilité de renoncer à la succession prévue à cet article (Procédure à suivre pour l'application du droit de présentation prévu à l'article XXVI:5 c, GATT, Supp. 6, p. 11). Simultanément, les Parties Contractantes acceptaient qu'une période de temps pouvait être requise pour permettre au nouvel État indépendant de prendre une décision en toute connaissance de cause en ce qui concerne son adhésion: le droit à une période de réflexion fût donc reconnu, période pendant laquelle l'accord général serait appliqué de fait au nouvel État. En 1963, l'exigence d'une déclaration formelle de la part de la partie responsable établissant que le nouvel État jouissait d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures était abandonnée (GATT, document C/30, 26 avril 1963 et C/M/15, 15 mai 1963). Finalement, une résolution des Parties Contractantes en date du 1er novembre 1967 venait confirmer la procédure existante et acceptait le principe du prolongement de la période d'application de facto de l'Accord pour les États qui en manifestaient le besoin (GATT, document L/2910).

Les Parties Contractantes, lorsqu'elles reconnaissent qu'un État remplit les conditions énoncées à l'article XXVI:5 c, n'ont d'autres choix que de l'admettre comme État successeur, ce qui, depuis le début des années 1960, est fait rétroactivement à la date de l'acquisition de la souveraineté. Comme il se doit, le nouvel État membre qui a accédé au GATT par voie de succession est présumé accepter sans restrictions les conditions et exigences applicables à l'État dont il dépendait auparavant. En pratique, cela signifie qu'il prend à sa

charge les différentes concessions faites par l'État prédécesseur au fil des négociations. Pour ce qui est des engagements autres que les concessions (protocoles divers, accords négociés sous les auspices du GATT, etc.), la situation est moins claire. La pratique qui semble prévaloir actuellement est que l'État successeur, informé des divers engagements auxquels était lié l'État prédécesseur, fait connaître au Secrétariat du GATT son intention d'être lié ou non par ces divers engagements (Kunugi, "State Succession in the Framework of GATT", (1965) 59 A.J.I.L. 268; Jackson, World Trade and the Law of GATT, 1969, p. 99).

À supposer que le Québec, devenu souverain, juge approprié d'adhérer au GATT, il devrait donc décider en tout premier lieu s'il accepte de succéder à l'engagement du Canada pour ce qui est du territoire du Québec. Dans l'affirmative, sur communication de sa décision, il serait reconnu membre à part entière du GATT, rétroactivement à la date de son accession à la souveraineté, à moins qu'il ne demande une période de réflexion pendant laquelle l'Accord lui serait appliqué de facto. Le Québec pourrait aussi décider de ne pas assumer les concessions consenties par le Canada pour négocier plutôt un nouvel engagement avec le GATT. Les avantages d'une telle façon de faire, toutefois, ne sont pas évidents. Si le Québec envisageait la conclusion d'une entente avec le reste du Canada pour le maintien de l'union économique canadienne, il y aurait même incompatibilité à procéder ainsi.

La seule question qui demeure en suspens en ce qui concerne la procédure de l'article XXVI:5(c) est celle de savoir si le Québec pourrait y recourir dans l'hypothèse où le Canada lui refusait l'accès à la souveraineté. Compte tenu de la formulation de l'article en question, il est fort probable que les Parties Contractantes s'abstiendraient de se prononcer tant et aussi longtemps que la situation juridique demeurerait incertaine.

2. ADVENANT L'ACCESSION DU QUÉBEC À LA SOUVERAINETÉ, DANS QUELLE MESURE CE DERNIER POURRAIT-IL COMPTER SUR LE GATT POUR ASSURER À SES ENTREPRISES UN PLEIN ACCÈS AU MARCHÉ CANADIEN, NOTAMMENT EN MATIÈRES AGRICOLES?

Pour répondre à cette question, il faut distinguer entre les divers types d'obstacles susceptibles de restreindre l'accès au marché canadien. Parmi ceux-ci, on retrouve en particulier les droits de douane, les restrictions quantitatives à l'importation et enfin les mesures diverses affectant la vente, la mise en vente, le transport, la distribution et l'utilisation des produits à l'intérieur même du territoire canadien, ainsi que les mesures de protection contingente.

i) LES DROITS DE DOUANE

Le GATT n'interdit pas les droits de douane. Bien au contraire, il fait de ce type de mesures le principal moyen de protection reconnu aux Parties Contractantes, tout en cherchant par ailleurs à en restreindre la portée par le biais de négociations tarifaires successives dont les résultats se trouvent compilés dans des listes de concessions. Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, rien n'empêcherait donc le Canada d'appliquer à son nouveau voisin les droits de douane présentement applicables aux autres membres du GATT (à l'exception naturellement des États-Unis). En d'autres termes, pour ce qui est des droits de douane, le Québec bénéficierait du traitement de la nation la plus favorisée sans plus, traitement clairement identifié dans le Tarif des douanes (Statuts refondus du Canada, c. C-54).

La situation, toutefois, serait radicalement différente si le Québec devait conclure une entente d'union douanière avec le reste du Canada conformément aux exigences de l'article XXIV du GATT. Dans un tel cas, naturellement, il ne saurait être question de droits de douane entre le Canada et le Québec, lesquels

conserveraient vis-à-vis l'extérieur un même tarif douanier. Si cependant l'entente conclue devait en être une plutôt de libre-échange, conformément encore une fois aux exigences de l'article XXIV du GATT, l'élimination des droits de douane ne vaudrait que pour les produits dits d'origine, c'est-à-dire des produits entièrement fabriqués ou cultivés au Canada et au Québec, ou présumés l'être aux termes de règles dites d'origine prévues à l'entente (comme c'est le cas présentement dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis).

ii) LES RESTRICTIONS QUANTITATIVES À L'IMPORTATION

L'article XI du GATT interdit à une partie contractante de mettre en place toute restriction quantitative à l'importation d'un produit qui origine du territoire d'une autre partie contractante. Ce principe, toutefois, souffre un certain nombre d'exceptions. Parmi ces exceptions, on peut mentionner celles de l'article IV concernant les films cinématographiques, celles de l'article XII relatives à la balance des paiements, celles de l'article XX du GATT qui regardent entre autres la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ainsi que la préservation des végétaux, et enfin celles de l'article XXI qui ont pour justification la sécurité de l'État. Les exceptions plus spécifiques à l'agriculture se retrouvent pour leur part au paragraphe 2 de l'article XI lui-même. Si on ne s'arrête qu'à celles susceptibles de restreindre l'accès au marché canadien, elles concernent:

- les prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation nécessaires pour l'application de normes ou de réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la mise en vente de produits destinés au commerce international;
- les restrictions à l'importation de tout produit de l'agriculture ou des pêches, quelle que soit la forme sous laquelle ce produit est importé, quand elles sont nécessaires à l'application de mesures gouvernementales ayant pour effet de restreindre

la quantité de produit national similaire qui peut être mise en vente ou produite, ou encore ayant pour effet de résorber un excédent temporaire du produit national similaire en mettant cet excédent à la disposition des consommateurs gratuitement ou à des prix réduits.

Plusieurs législations présentement en vigueur au Canada, qui restreignent d'une façon ou d'une autre l'entrée des produits agricoles étrangers, entrent dans les exceptions des articles XI et XX du GATT. Les dispositions suivantes de la Loi sur les licences d'importation et d'exportation sont particulièrement intéressantes de ce point de vue:

5.(1) Le gouverneur en conseil peut dresser la liste des marchandises d'importation contrôlée comprenant les articles dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une des fins suivantes:

a) assurer, selon le besoin du Canada, le meilleur approvisionnement et la meilleure distribution possibles d'un article rare sur les marchés mondiaux ou soumis à des régies gouvernementales dans les pays d'origine ou à une répartition par accord intergouvernemental;

b) appuyer une mesure d'application de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme en limitant l'importation sous quelque forme que ce soit d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada et dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette loi;

c) appuyer une mesure d'application de la Loi sur l'importation de la viande en limitant le volume des importations des produits auxquels cette loi s'applique;

d) mettre à exécution toute mesure d'application de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, la Loi sur l'Office des produits agricoles ou la Loi sur la Commission canadienne du lait dont l'objet est de soutenir le prix de l'article.

Ces diverses mesures législatives, auxquelles il y aurait lieu d'ajouter la Loi sur la Commission canadienne du blé, impliquent à des degrés divers le recours à un système de quotas qui, n'eut

été de l'article XI:2, aurait été incompatible avec le GATT. D'autres mesures législatives qui concernent directement l'agriculture trouvent leur justification dans l'article XX b) du GATT (protection de la vie et de la santé des animaux et des plantes). Tel est le cas par exemple de la Loi sur les produits antiparasitaires, de la Loi sur la maladie et la protection des animaux, de la Loi sur les semences, de la Loi sur les aliments de bétail et de la Loi sur les engrais.

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, les restrictions quantitatives découlant de ces diverses lois deviendraient applicables au Québec sans que le GATT puisse y changer grand chose. Tout au plus serait-il possible au Québec de contester l'interprétation donnée par le Canada aux exceptions des articles XI et XX pour justifier ses législations, ce qui apparaît peu plausible étant donné l'existence de législations assez semblables au Québec même. Au contraire, il y a tout lieu de croire que le Québec, particulièrement à la suite de la décision du GATT dans l'Affaire des restrictions à l'importation de crème glacée et du yogourt imposées par le Canada, maintiendrait sa position actuelle qui est plutôt favorable à une interprétation large des exceptions de l'article XI. Le Québec ne serait pas totalement dépourvu pour autant, car il bénéficierait encore de la protection de base énoncée à la toute fin de l'article XI, laquelle prévoit que dans le cas de restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) du paragraphe 2.c), c'est à dire de restrictions à l'importation qui s'accompagnent de limitation de la production domestique, les restrictions en question ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importation et le total de la production nationale au dessous de ce que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. Et l'Accord précise "qu'en déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période de référence antérieure et de tous facteurs

spéciaux qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause". Si le Québec, par ailleurs, devait conclure une entente d'association économique avec le reste du Canada, le maintien plus ou moins intégral du système actuel pourrait évidemment être envisagé.

iii) LES LOIS ET RÉGLEMENTATIONS INTERNES AFFECTANT LA VENTE, LA MISE EN VENTE, LE TRANSPORT, LA DISTRIBUTION ET L'UTILISATION DES PRODUITS

L'article III du GATT impose à toute partie contractante l'obligation d'octroyer aux produits des autres parties contractantes un traitement non moins favorable que celui accordé aux produits similaires d'origine nationale en ce qui concerne toutes lois, tous règlements et toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ces produits sur le marché intérieur. Le même article prescrit que les taxes et autres impositions intérieures de quelque nature que ce soit applicables aux produits étrangers ne seront pas supérieures à celles qui frappent les produits nationaux similaires. Membre du GATT, le Québec serait donc en principe à l'abri de toute discrimination frappant ses produits sur le territoire canadien.

Il faut préciser cependant que l'article III ne s'applique pas aux lois, règlements et prescriptions concernant les achats gouvernementaux, non plus qu'aux subventions internes aux producteurs nationaux (art. III, par. 8). Ne sont pas visés également par cet article les obstacles involontaires qui découlent de l'existence de normes techniques divergentes en vigueur sur le territoire des parties contractantes. Trois codes ou accords, issus des négociations du Tokyo Round, traitent de ces problèmes, sans les éliminer totalement. Il s'agit du code sur les subventions et droits compensateurs, du code sur les marchés publics et du code sur les obstacles techniques au commerce. Si

le Québec, pour une raison ou une autre, refusait de devenir partie à ceux-ci, il devrait accepter que le Canada dispose d'une totale liberté d'action dans ces domaines. Il pourrait par exemple refuser de signer l'Accord sur les marchés publics dans le but de préserver sa politique d'achat préférentielle, mais il perdrait par la même occasion le droit de réclamer un accès aux marchés publics du Canada.

En ce qui concerne plus particulièrement les subventions, le Québec pourrait toujours faire obstacle aux subventions canadiennes qui causent ou menacent de causer un préjudice important à ses producteurs en recourant à l'article VI du GATT qui autorise dans un tel cas l'usage des droits compensateurs. Tel que rédigé, toutefois, cet article laisse place à une utilisation abusive des droits compensateurs qui deviennent eux-mêmes alors un obstacle au commerce international. C'est précisément pour contrer ce danger qu'un certain nombre de parties contractantes, dont le Canada, ont ratifié le Code sur les subventions et droits compensateurs. S'il refuse la discipline qu'impose le code en question, le Québec conservera peut-être une marge de manoeuvre plus grande, mais il demeurera plus ou moins dépourvu, le cas échéant, face à une utilisation abusive des droits compensateurs de la part du Canada.

Sur le recours aux subventions en tant que tel, le Code adopte une attitude ambiguë. Il interdit d'abord les subventions à l'exportation de tous les produits autres que certains produits primaires (art. 9), cette dernière expression recouvrant essentiellement les produits de l'agriculture, des forêts et des pêches. En ce qui concerne les subventions autres que les subventions à l'exportation, le Code reconnaît qu'elles constituent un important instrument de politique économique et sociale, mais souligne avec force en même temps le danger qu'elles représentent pour le commerce international. Cette position ambiguë, sévèrement critiquée par les États-Unis en particulier, a

contribué à faire du sujet des subventions, spécialement dans le domaine agricole, un sujet majeur de discussions dans le cadre de l'Uruguay Round. Nonobstant l'échec récent de la rencontre ministérielle de Bruxelles, tout porte à croire que la discipline sur les subventions est appelée à se resserrer dans les années à venir. Le Québec, devenu souverain, pourra difficilement y échapper. S'il devait refuser de s'engager, il pourrait voir son propre accès au marché canadien compromis.

3. QUELLES RÈGLES DE DROIT INTERNATIONAL (Y COMPRIS CELLES DU GATT) TROUVERAIENT APPLICATION À SUPPOSER QUE LE QUÉBEC VEUILLE SUCCÉDER AU CANADA EN CE QUI CONCERNE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA/ÉTATS-UNIS?

Jusqu'à ce que soit adoptée la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, en 1978, la pratique des États, telle que comprise par la doctrine, était à l'effet que lorsqu'une partie du territoire d'un État s'en sépare pour former un nouvel État indépendant, le principe de la « table rase » s'applique, c'est-à-dire que les traités liant l'État prédécesseur ne lient plus l'État successeur, la seule exception à cette règle concernant les accords à caractère purement local ou territorial (McNair, The Law of Treaties, 1967, p. 601; pour la période postérieure à la naissance de l'ONU, Meriboute, La codification de la succession d'États aux traités, 1984, pp. 144-155). Dans le cas de traités bilatéraux, naturellement, rien ne faisait obstacle à ce que les deux parties concernées s'entendent pour que la succession d'États prenne place.

Sous la pression des pays du Tiers-monde en particulier, qui craignaient que le maintien d'une telle règle ne favorise les mouvements sécessionnistes, la Conférence de Vienne devait finalement opter en 1978 pour une solution en rupture complète par rapport à la pratique antérieure, celle de la continuité de plein droit des traités de l'État successeur issus d'une sécession. C'est ainsi qu'aux termes de

l'article 34 de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités,

> Article 34. Succession d'États en cas de séparation de parties d'un État
>
> 1. Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un État s'en séparent pour former un ou plusieurs États, que l'État prédécesseur continue ou non d'exister:
>
> a) tout traité en vigueur en date de la succession d'États à l'égard de l'ensemble du territoire de l'État prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque État successeur ainsi formé;
>
> b) tout traité en vigueur en date de la succession d'États à l'égard uniquement du territoire de l'État prédécesseur qui est devenu un État successeur reste en vigueur à l'égard de cet État successeur seul.
>
> 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas:
>
> a) si les États intéressés en conviennent autrement;
>
> ou
>
> b) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Que l'on se fonde sur la règle antérieure à la Convention de Vienne, plus près de la pratique des États, ou encore sur la règle énoncée à l'article 34 de cette même Convention, il y a tout lieu de croire qu'en l'absence d'un accord avec les États-Unis et le Canada, il ne saurait être question pour le Québec, dans la cas de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, d'une succession d'États de plein droit. En effet, l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord originalement conçu comme un accord bilatéral changerait radicalement, par la force des choses, les conditions d'exécution du traité. La commission binationale prévue à ce traité devrait être modifiée en conséquence, tout comme plusieurs

des règles concernant la constitution et le fonctionnement des nombreux groupes de travail envisagés à l'Accord, ainsi que les règles régissant les groupes binationaux mis sur pied pour faciliter le règlement des différends. Même si ces changements concernent surtout la dimension institutionnelle de l'Accord, ils sont assez importants en eux-mêmes pour écarter toute idée d'une succession de plein droit. Ce qui est plus plausible, en revanche, c'est que l'Accord devienne applicable au Québec par voie de succession après entente avec le Canada et les États-Unis sur les changements à apporter à ce dernier. En attendant que celle-ci soit conclue, une application de facto des dispositions de fond de l'Accord pourrait être envisagée, à l'instar de ce qui se fait fréquemment au GATT dans de pareils cas.

Ceci étant, on peut dès lors se demander s'il y aurait nécessité que le nouvel arrangement éventuellement conclu entre le Québec, le Canada et les États-Unis soit soumis aux Parties Contractantes du GATT, tel qu'envisagé à l'article XXIV de l'Accord général. La pratique du GATT à cet égard indique clairement que tel devrait être le cas: les divers accords d'adhésion au Traité de Rome postérieurs à l'entrée en vigueur de celui-ci, de même que tous les autres accords d'association économique avec le Marché commun intervenus depuis, ont tous été présentés aux Parties Contractantes; et il en a été de même des nouvelles adhésions à l'Accord européen de libre-échange. Même si l'actuel accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis devait être approuvé, il y aurait donc lieu de se présenter à nouveau devant le GATT pour démontrer que l'adhésion du Québec répond également aux exigences de l'article XXIV, en particulier en ce qui concerne l'extension de l'accord à l'essentiel des échanges entre le Québec et ses partenaires.

4. QUELLE POURRAIT ÊTRE LA RÉACTION AMÉRICAINE DANS LE CAS D'UNE DEMANDE D'ADHÉSION QUÉBÉCOISE À L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS UNIS?

Advenant l'accession du Québec à la souveraineté, les États-Unis, pour des raisons à la fois économiques, politiques et stratégiques, chercheront à préserver dans la mesure du possible les différents arrangements en vigueur présentement avec le Canada. S'agissant de l'Accord de libre-échange plus spécialement, il apparaît peu plausible qu'ils cherchent à profiter de l'accession du Québec à la souveraineté pour exclure ce dernier, pour lui imposer des conditions d'adhésion plus onéreuses ou encore pour exiger du Québec et du Canada une renégociation de cet accord.

Au plan politique d'abord, on peut prendre pour acquis que le gouvernement américain favorisera toute solution susceptible d'empêcher que ne se développe au Canada une situation marquée par l'instabilité et les conflits. La conclusion d'un arrangement Québec-Canada, qui maintiendrait en place l'union économique canadienne et éviterait la scission du Canada en deux parties séparées par un Québec souverain, serait de nature à le rassurer à cet égard et il y a tout lieu de croire qu'il favorisera un tel arrangement. Or, il est peu vraisemblable, dans un tel cas, qu'il cherche à négocier un accord de libre-échange distinct avec le Québec ou, à plus forte raison, qu'il refuse purement et simplement de négocier un tel accord avec celui-ci. La solution la plus simple, au contraire, serait que l'Accord actuel, applicable à l'ensemble du Canada, soit étendu tel quel au Québec nouvellement souverain.

Le refus pur et simple de négocier avec le Québec apparaît d'autant plus invraisemblable qu'il aurait pour effet d'acculer ce dernier au mur et le forcer à rechercher des liens politiques et économiques ailleurs dans le but d'éviter l'isolement. Considérant que les États-Unis ont toujours pris pour acquis, d'un point de vue stratégique, la sécurité de leurs frontières septentrionales et l'appui du Canada en matière de

défense en général, il est douteux qu'ils posent un geste susceptible de modifier cet état de chose, ne fût-ce qu'en introduisant un élément d'incertitude par rapport à la situation qui prévaut actuellement (voir par exemple à ce sujet D. Stairs, "Foreign Policy", dans S. Beck et I. Bernier, ed., Canada and the New Constitution. The Unfinished Agenda, 1983, vol. 2, pp. 175-177).

D'un point de vue économique enfin, il n'est pas évident que les États-Unis aurait intérêt à rejeter une demande d'adhésion du Québec. Un des objectifs majeurs du gouvernement américain, dans les négociations sur le libre-échange, était l'obtention d'un accès garanti aux ressources canadiennes. Cet accès, il l'a obtenu en particulier dans le chapitre sur l'énergie qui est applicable non seulement au gaz et au pétrole, mais aussi à l'électricité. Il serait pour le moins surprenant qu'après avoir ainsi obtenu un accès garanti aux ressources hydro-électriques du Québec, il renonce à ce gain alors que se confirment divers contrats de vente d'électricité aux États américains. Et il serait également surprenant qu'il renonce aux autres avantages découlant pour lui de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, dans les domaines par exemple des services et de l'investissement. Enfin, il serait pour le moins curieux qu'il refuse de négocier avec le Québec au moment même où il s'apprête à négocier un accord de libre-échange avec le Mexique et annonce son intention de faire la même chose éventuellement avec certains pays d'Amérique latine.

Les États-Unis pourraient naturellement être tentés de profiter de la demande d'adhésion du Québec pour régler certains éléments de contentieux avec celui-ci, comme par exemple dans le domaine du commerce des alcools ou dans les domaines régis par un système de gestion de l'offre. Mais ces mêmes problèmes se retrouvent également dans le reste du Canada et il serait difficile de chercher à imposer un règlement au Québec sans faire de même pour le reste du Canada. Ceci équivaudrait en pratique à une renégociation partielle de l'Accord, un exercice toujours complexe et souvent dangereux. Comme ces problèmes, par ailleurs, font déjà l'objet de discussions au sein du

GATT, il est peu probable en définitive que le gouvernement américain profite de la demande du Québec pour imposer à ce dernier des conditions particulières.

CHAPITRE 2
L'ACCÈS DU QUÉBEC AUX MARCHÉS EXTÉRIEURS ET À L'ESPACE ÉCONOMIQUE CANADIEN

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

INTRODUCTION

La question du maintien des liens économiques du Québec avec le reste du monde et en particulier avec le reste du Canada, a toujours occupé une place importante dans les interrogations des Québécois à l'égard de la question constitutionnelle. S'il en est ainsi, c'est que les Québécois ont conscience, à des degrés divers, qu'ils vivent dans un monde d'échanges économiques intenses entre les pays et entre les régions du Canada et que ces échanges leur sont bénéfiques car ils sont créateurs d'emplois et ils leur permettent d'avoir accès, à moindre coût, à une gamme de produits plus vaste. La possibilité d'une remise en question de cet ordre économique est donc généralement créatrice d'inquiétude.

Il est donc utile, dans le cadre des présents débats, de jeter un meilleur éclairage sur la nature et l'ampleur des relations économiques extérieures du Québec, sur le cadre juridique et institutionnel à l'intérieur duquel ces relations s'inscrivent et sur les conditions nécessaires à leur maintien dans le contexte d'une révision du statut politique et constitutionnel du Québec. Afin de simplifier l'analyse, trois groupes de partenaires du Québec seront considérés: le monde extérieur excluant les États-Unis, les États-Unis eux-mêmes et, enfin, le reste du Canada. Par ailleurs, seule la souveraineté est considérée comme statut politique et constitutionnel alternatif du Québec; il est en effet pris pour acquis que le maintien du Québec au sein du régime fédéral, même substantiellement renouvelé, ne souleverait pas de question en matière d'accès aux marchés étrangers et à l'espace économique canadien.

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES EXTÉRIEURES DU QUÉBEC [1]

L'économie du Québec est largement ouverte sur les marchés extérieurs. En 1984, dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles, le Québec écoulait 33 % de sa production totale au-delà de ses frontières. Au chapitre des seules livraisons de produits manufacturés, l'importance des marchés extérieurs est encore plus importante, comptant pour 48 % des livraisons québécoises en 1984. Il s'agit certes d'un degré élevé d'ouverture mais qui n'est pas unique au monde. En effet, si certains pays industrialisés exportent une plus faible partie de leur production (États-Unis 10 %, Japon 13 %, France 21 %), d'autres, de taille comparable à celle du Québec, ont une économie aussi ouverte et même plus (Danemark 32 %, Suède 33%, Autriche 36 %, Pays-Bas 53 %, Belgique 65 %). Le degré d'ouverture de l'économie québécoise est aussi comparable à celui observé en moyenne pour l'ensemble des provinces (34 %) et pour l'Ontario (36 %).

Les exportations québécoises de biens et de services se répartissent à 60 % vers les autres provinces et à 40 % vers les autres pays. Pour les biens manufacturés, qui comptent pour la moitié des exportations totales québécoises, les livraisons à l'extérieur du Québec se répartissent à parts égales entre le reste du Canada et les autres pays. Par ailleurs, les États-Unis occupent une place prépondérante dans les exportations internationales du Québec avec plus de 80 % de ses expéditions manufacturières hors Canada.

La dépendance du Québec à l'égard du marché de l'ensemble des autres provinces canadiennes, soit 20 % de l'écoulement de sa production, n'est que légèrement supérieure à la moyenne des provinces (17 %) et à celle de l'Ontario (17 %). Les marchés des autres provinces occupent une place importante dans l'écoulement de la production du Québec: 35 % de ses exportations totales sont destinées à l'Ontario et 10 % aux provinces de l'Atlantique. L'inverse est tout aussi vrai: 20 % des exportations de biens et de services de l'Ontario sont destinées au Québec; pour les provinces de l'Atlantique, la proportion est de 24 %.

Le degré de dépendance du Québec à l'égard du marché des autres provinces est resté pratiquement constant depuis quelques années, soit de 1974 à 1984. Cependant, l'importance des marchés hors Canada s'est accrue sensiblement, passant de 9 % de la production totale québécoise en 1974 à 13 % en 1984. Pour les seuls produits manufacturés, la croissance des livraisons hors Canada a été encore plus marquée: de 14 % qu'elle était en 1974, la part des livraisons manufacturières québécoises destinées à l'étranger est passée à 21 % en 1984. Ce phénomène reflète vraisemblablement l'effet de la libéralisation des échanges sous les auspices du GATT et il devrait fort probablement s'accentuer avec la mise en oeuvre de l'Accord canado-américain de libre-échange depuis 1989. Il reflète également le fait qu'avec le phénomène de la mondialisation des marchés les espaces économiques correspondent de moins en moins aux espaces politiques.

En somme, malgré un déplacement des expéditions du Québec vers les pays étrangers, le reste du Canada représente toujours un débouché majeur pour la production québécoise. L'accès à ces divers marchés permet aux entreprises québécoises de produire sur une plus grande échelle et d'être ainsi plus efficaces, d'où une plus grande productivité et des revenus plus élevés pour les travailleurs. Il permet aussi aux Québécois d'obtenir, en échange de leur production, toute une gamme de biens et de services produits à des coûts avantageux chez leurs partenaires. Les gains économiques découlant des échanges internationaux ne sont plus à démontrer de même que la nécessité pour les entreprises de toute économie, en particulier les petites, d'avoir accès à des marchés qui débordent largement leurs frontières. Dans le contexte d'une révision du statut politique et constitutionnel du Québec, il est essentiel de comprendre dans quel cadre juridique et institutionnel s'inscrivent ces échanges extérieurs qui sont si nécessaires au progrès économique du Québec.

L'ENCADREMENT JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DU QUÉBEC

Les échanges internationaux excluant les États-Unis

L'accès du Québec aux marchés internationaux est régi pour l'essentiel par les règles de l'Accord général sur le commerce et les tarifs (GATT) dont le Canada

est signataire depuis son origine en 1947. Cet accord, dont quelque 100 pays sont aujourd'hui partie, est en quelque sorte le code de conduite des États en matière de commerce international. En devenant membre, chaque État accepte de se soumettre à un ensemble de règles uniformes qui ont pour effet d'ouvrir largement ses marchés aux produits des autres pays, en échange d'un traitement réciproque.

La réussite la plus spectaculaire du GATT a été la réduction substantielle des droits de douanes. Au fil des négociations tarifaires successives, le niveau moyen des tarifs des pays industrialisés, est passé, pour les produits industriels, de 40 % en 1947 à moins de 5 % en 1987 [2]. Une telle réduction n'est évidemment pas étrangère au fait que, depuis le début des années 1950, l'accroissement du commerce mondial ait été deux fois plus important que l'accroissement de la production.

Les règles du GATT en faveur de la libéralisation du commerce vont cependant beaucoup plus loin que les réductions de tarifs. Elles touchent notamment les aspects suivants:

. harmonisation des pratiques de détermination des prix sur lesquels les droits de douanes s'appliquent;

. interdiction générale des restrictions quantitatives à l'importation (quotas) sauf exceptions, en particulier pour certains produits agricoles et les produits textiles;

. interdiction des subventions à l'exportation sauf, sous certaines conditions, pour les produits agricoles et matières premières; autorisation de mesures de rétorsion (droits compensateurs) lorsqu'un pays est lésé par les subventions d'un autre;

. interdiction de vendre à l'étranger moins cher que chez soi (dumping) et permission d'imposer des droits antidumping;

. ouverture partielle des marchés publics aux fournisseurs étrangers;

- harmonisation des normes nationales devant être respectées pour qu'un produit puisse être écoulé dans un pays.

Le GATT prévoit aussi que chaque pays doit accorder aux entreprises des autres signataires le traitement national, c'est-à-dire qu'il ne peut pratiquer aucune discrimination en matières notamment de fiscalité ou de réglementation. Enfin, l'Accord prévoit divers mécanismes de règlement des différends qui permettent de restreindre la possibilité de mesures de rétorsion unilatérales et le déclenchement de conflits commerciaux majeurs.

Le GATT comporte cependant des lacunes évidentes. Le caractère partiel de l'accès aux marchés publics, le maintien de restrictions quantitatives dans certains secteurs et l'exclusion du commerce des services du champ d'application de l'accord en constituent des exemples notables auxquels s'est attaquée la présente ronde de renégociation du GATT (Uruguay Round). Les difficultés à conclure cette ronde, en particulier à cause des réticences à libéraliser les marchés agricoles, montrent également que la libéralisation du commerce mondial n'est pas complétée et que les progrès accomplis à ce jour ne sont jamais automatiquement garantis.

Malgré cela, on peut affirmer que le niveau des réalisations du GATT est tel qu'il assure à tout pays signataire, indépendamment de sa taille, un accès substantiel aux marchés des autres pays. C'est là l'une des plus grandes réalisations internationales de l'après-guerre que d'avoir donné à de petites entités économiques l'accès à de vastes marchés dépassant largement les frontières nationales. Si un compromis devait être trouvé sur la question agricole, l'Uruguay Round pourrait vraisemblablement être conclu, ce qui permettrait d'élargir passablement le champ d'application de la libéralisation du commerce mondial, notamment en matières de services, de marchés publics, de textiles et de produits agricoles.

Les échanges avec les États-Unis

Même si le principe fondamental du GATT consiste à accorder toute concession à l'ensemble des signataires, il permet, à son article XXIV, la signature

d'accords bilatéraux ou multilatéraux de libre-échange, c'est-à-dire l'adoption, par certains membres, de règles plus libérales que celles prévues à l'Accord général. C'est en vertu de cette disposition du GATT que les deux plus importants partenaires commerciaux du monde, le Canada et les États-Unis, ont signé un accord de libre-échange qui est entré en vigueur en 1989. L'Accord de libre-échange va plus loin que le GATT sur les éléments principaux suivants:

- abolition complète des droits de douanes sur une période maximale de dix ans;

- élimination de la plupart des restrictions quantitatives existantes en dehors du domaine agricole;

- dans le secteur agricole, levée partielle ou complète de certaines restrictions quantitatives (viande, céréales) et interdiction de certaines subventions;

- meilleures garanties d'approvisionnement et à moindre coût en matière d'énergie;

- libéralisation accrue de l'accès aux marchés publics;

- libéralisation complète de la plupart des services commerciaux, dont certains services financiers;

- assouplissement des règles sur l'investissement étranger.

Par ailleurs, l'Accord prévoit l'élaboration conjointe, d'ici à 1996, de règles définissant les pratiques déloyales en matières de dumping et de subventions. Entretemps, un mécanisme paritaire, dont les décisions sont exécutoires, vérifie que les recours contre ces pratiques déloyales sont conformes aux législations nationales les autorisant. Il s'agit là d'un des éléments essentiels de l'Accord puisqu'il devrait donner aux producteurs canadiens et québécois une protection accrue contre les mesures de rétorsion américaines qui ont été souvent qualifiées par le passé de trop arbitraires.

L'Accord canado-américain de libre-échange, en allant nettement plus loin que la libéralisation prévue par le GATT, a pour effet d'accroître l'intégration économique du Québec avec le grand marché américain qui compte déjà pour quelque 20 % de ses livraisons manufacturières totales ou 40 % de ses exportations de produits manufacturés. Toutefois, malgré son ampleur, cette libéralisation avec les États-Unis demeurera, à la fin de sa mise en application en 1999, en-deçà du niveau d'intégration économique que le Québec entretient avec le reste du Canada et qui constitue un véritable marché commun.

L'ESPACE ÉCONOMIQUE CANADIEN

Dans les présentes discussions sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, la question du maintien de ce que l'on appelle l'espace économique canadien occupe une place importante. Bien que l'on puisse dire qu'il existe un assez large consensus sur la nécessité de maintenir un tel espace, force est de constater que sa définition n'est pas toujours claire chez tous les intervenants. Il est donc important, d'abord, d'identifier les éléments essentiels qui font en sorte que le Canada représente, en termes économiques, plus que la zone de libre-échange canado-américaine. En fait, malgré la présence continue de certaines entraves, l'espace économique canadien se caractérise par une liberté presque complète de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux et il constitue en cela un véritable marché commun.

Libre circulation des personnes

En vertu de la Charte canadienne des droits et libertés, tout citoyen canadien ou résident permanent a le droit de s'établir et de gagner sa vie dans toute province. Ce droit est cependant subordonné "aux lois et usages d'application générale en vigueur dans une province donnée, s'ils n'établissent entre les personnes aucune distinction fondée principalement sur la province de résidence antérieure ou actuelle" [3]. C'est donc dire que les provinces ne peuvent directement restreindre l'accès de leur marché du travail aux résidents des autres provinces. Elles peuvent cependant établir tout un ensemble de règles en matières d'accréditation et d'exercice des métiers et professions qui rendent en pratique plus difficile l'établissement ou la simple prestation de services dans

une autre province. La coordination provinciale en ces domaines a cependant mené à certaines améliorations à cet égard depuis quelques années.

La mobilité interprovinciale des personnes est aussi facilitée par la transférabilité du droit aux programmes sociaux. D'une part, certains de ces programmes sont fédéraux et donc d'application nationale, tel l'assurance-chômage, le programme de pensions de la sécurité de la vieillesse et le Régime des rentes du Canada. Dans ce dernier cas, le fait que le Québec ait son propre système, le Régime des rentes du Québec, ne cause pas de problème puisqu'il existe une transférabilité complète entre les deux régimes. D'autre part, dans le cas des principaux programmes provinciaux, soit les régimes d'assurance-maladie et les programmes d'aide sociale, les conditions exigées par le gouvernement fédéral pour sa participation à leur financement en assurent la transférabilité interprovinciale par l'élimination de tout critère de durée de résidence.

Par ailleurs, en vertu des législations de plusieurs provinces et du gouvernement fédéral, un grand nombre de travailleurs participant à un régime complémentaire de pensions ont le droit d'obtenir les fonds accumulés dans leur régime lorsqu'ils changent d'employeur.

En somme, il est généralement possible pour un travailleur canadien de changer de province de résidence dans la continuité des assurances sociales et de ses régimes de retraite. Il s'agit là certainement d'un des éléments importants qui différencient nettement le marché commun canadien de la zone de libre-échange canado-américaine.

Libre circulation des biens

La libre circulation des biens au Canada est d'abord assurée par l'absence de toute barrière tarifaire entre les provinces, absence qui est garantie par l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Au surplus, la Constitution confère au gouvernement fédéral la compétence en matière de politique commerciale à l'égard des pays étrangers, de sorte que les provinces canadiennes forment une union douanière. La combinaison d'un libre-échange

au sein du Canada et d'une politique commerciale unique envers les pays tiers fait en sorte qu'il n'existe aucune nécessité de contrôle des marchandises aux frontières interprovinciales.

Cette situation est bien différente de celle découlant d'un accord de libre-échange, comme celui existant entre le Canada et les États-Unis, où chacun des pays conserve sa politique commerciale à l'endroit des autres pays. Dans un tel cas, malgré l'absence de droits de douanes sur les marchandises produites au sein des deux partenaires, des contrôles à la frontière commune sont nécessaires afin de s'assurer que des marchandises en provenance d'un pays tiers ne fassent que transiter par l'un des deux pays afin de bénéficier d'un tarif plus avantageux.

Par ailleurs, la compétence fédérale exclusive sur le commerce interprovincial, prévue par la *Loi constitutionnelle de 1867*, permet d'assurer que les législations et réglementations provinciales en matière de commerce n'aient pour effet de restreindre la libre circulation des biens au Canada. Toutefois, en vertu de l'exercice de leur pouvoir exécutif et de leur compétence en matières de propriété et de droits civils, les provinces peuvent établir certaines entraves indirectes à la libre circulation des biens.

En effet, les provinces ont la possibilité d'adopter certaines législations, comme par exemple en matières de normalisation de produits, d'établir des politiques d'accès à leurs marchés publics ou encore d'exercer des activités commerciales dans le sens d'une restriction du commerce interprovincial. Des efforts d'harmonisation et des ententes interprovinciales ont permis d'atténuer l'effet restrictif de ces mesures mais le champ d'application de ces ententes demeure dans certains cas limité. C'est ainsi qu'existent encore certaines pratiques comme la tarification préférentielle des sociétés provinciales des alcools ou les exigences de production locale de bière. Ces pratiques sont toutefois remises en question par le GATT ou l'Accord de libre-échange. En somme, il n'existe aucune mesure provinciale d'importance limitant la libre circulation des biens entre provinces.

En revanche, on a souvent identifié les offices nationaux de commercialisation de produits agricoles, existant en vertu de législations fédérales, comme érigeant des barrières à la libre circulation des biens. Ces offices ont pour fonction d'attribuer des quotas aux producteurs des différentes provinces et de gérer l'offre de ces produits au niveau national par le biais notamment de restrictions à l'importation. Les produits visés et la part de production correspondante attribuée au Québec sont les suivants: lait de transformation (48 %), poulet (31 %), dindon (23 %), oeufs de consommation (16 %), oeufs d'incubation (13 %). Le fait que le Québec ait plus que sa part de population dans certaines productions, en particulier pour le lait de transformation, est souvent présenté comme un avantage que le Québec retire du marché commun canadien actuel et qu'il pourrait perdre dans l'hypothèse où il accéderait à la souveraineté. Cette question sera discutée plus loin.

Libre circulation des services

De façon générale, il existe au Canada une libre circulation des services en termes d'achat ou de prestation même si l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne contient aucune disposition explicite à cet égard. Si l'on fait exception des services professionnels, reliés à la mobilité des personnes, ou des services financiers, reliés à la mobilité des capitaux, la libre circulation des services est assurée par la liberté générale de faire affaire partout au Canada et par l'inexistence d'entraves provinciales notables.

D'autre part, plusieurs des principales industries de services relèvent en tout ou en partie de la compétence fédérale, d'où une uniformité de traitement à travers le Canada: c'est le cas des télécommunications, de la navigation, du transport aérien et du transport ferroviaire. Quant au transport routier, autre industrie de services important, il fait l'objet de réglementations fédérales et provinciales. Cependant, une entente est intervenue entre les provinces en 1985 qui a pour effet d'harmoniser les réglementations provinciales sur l'accès à l'industrie; les réglementations techniques des provinces sont aussi harmonisées substantiellement, de sorte que les barrières interprovinciales qui caractérisaient auparavant cette industrie ont maintenant disparu pour l'essentiel.

Libre circulation des capitaux

La Loi constitutionnelle de 1867 accorde la compétence exclusive au gouvernement fédéral en matière de monnaie, de banques et de taux d'intérêt. L'utilisation d'une monnaie commune facilite au plus haut point les échanges économiques car elle permet aux divers agents économiques de transiger sans encourir de frais de conversion de devises et sans risque de change. Ce dernier provient du fait qu'entre le moment de la conclusion d'une transaction à un prix convenu et le moment du paiement effectif, les monnaies des deux parties à la transaction peuvent fluctuer ce qui a pour effet de modifier le prix pré-établi. Les fluctuations des dernières années du dollar canadien par rapport au dollar américain illustrent bien comment l'existence de deux monnaies séparées peut perturber les flux commerciaux entre deux partenaires.

La monnaie unique et l'existence d'un système bancaire national constituent l'assise du système financier canadien et de la mobilité des capitaux au pays. Les autres institutions financières comme les caisses populaires, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance ou les courtiers en valeurs mobilières sont aussi intégrées pleinement à ce marché unique, qu'elles opèrent en vertu d'une charte fédérale ou provinciale. Les réglementations provinciales à l'égard de ces entreprises peuvent certes diverger d'une province à l'autre. Toutefois, rien n'indique que ces divergences représentent une restriction importante à la mobilité des capitaux au Canada ou au développement d'une industrie des services financiers pleinement concurrentielle. D'ailleurs, les règles provinciales concernant les appels publics à l'épargne sont maintenant essentiellement harmonisées, grâce à une concertation des différentes commissions provinciales des valeurs mobilières; il en va de même des normes touchant les compagnies d'assurance.

Par ailleurs, il existe au Canada une liberté pour ainsi dire complète pour les entreprises d'exercer des activités dans toute province et ce, qu'elles soient incorporées en vertu d'une législation fédérale ou provinciale. Cette liberté est évidemment sujette aux lois générales en application dans les provinces, mais il n'y a pas de législation provinciale générale qui soit carrément discriminatoire à l'égard des entreprises extérieures et qui aurait pour effet, par exemple,

d'examiner ou de restreindre l'investissement de ces entreprises. Il est vrai que les gouvernements au Canada, fédéral et provinciaux, peuvent utiliser des moyens financiers, réglementaires ou fiscaux pour favoriser une entreprise ou un secteur économique en particulier et que ces mesures peuvent avoir pour effet de nuire à une parfaite mobilité des capitaux entre les régions. Dans les faits cependant, il est impossible d'affirmer que ces actions aient pu jusqu'à maintenant avoir un effet majeur sur la mobilité interprovinciale du capital.

Autres éléments d'harmonisation

L'espace économique canadien est aussi caractérisé par un ensemble d'autres harmonisations qui favorisent les quatre libertés de circulation et l'existence d'un véritable marché commun. C'est le cas notamment de la fiscalité où l'on observe une harmonisation substantielle des législations fédérales et provinciales. Par exemple, au chapitre de l'impôt sur le revenu des corporations, sept provinces sont signataires d'une entente avec le gouvernement fédéral en vertu de laquelle ce dernier perçoit l'impôt provincial en échange de l'acceptation par les provinces de l'ensemble des règles fédérales de calcul du revenu imposable. Même les trois provinces qui ne se donnent pas contractuellement cette obligation, soit le Québec, l'Ontario et l'Alberta, procèdent en pratique de la même façon. De même, toutes les provinces s'entendent sur des formules uniformes de répartition interprovinciale du revenu imposable, afin d'éviter qu'il y ait double taxation ou que certains revenus échappent à la taxation.

Au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers, toutes les provinces, sauf le Québec, sont partie à des ententes de perception avec le gouvernement fédéral qui ont pour effet d'harmoniser presque totalement le calcul des impôts provincial et fédéral. Même dans le cas du Québec, qui détermine et perçoit pourtant son propre impôt sur le revenu avec plusieurs particularités importantes, il existe une très grande similitude dans la façon de déterminer le revenu imposable. En outre, comme à l'impôt des sociétés, une règle agréée par toutes les provinces permet de déterminer dans quelle province les impôts sont exigibles et d'éviter ainsi la double imposition.

Depuis le 1er janvier 1991, l'harmonisation fiscale a franchi une autre étape au Québec lorsque le système québécois de taxe de vente et la TPS fédérale ont connu une phase d'harmonisation devant être suivie d'une seconde en 1992. Dans ce cas, l'harmonisation sera accompagnée d'une rationalisation de l'administration des deux taxes par une gestion commune assurée par le Québec.

Au total, à compter de 1992, près des deux tiers des revenus autonomes du gouvernement du Québec proviendront d'impôts et de taxes dont les modes de calcul seront largement harmonisés avec ceux du régime fiscal fédéral.

Il existe finalement plusieurs éléments qui contribuent, à des degrés divers, à faire du Canada un marché commun. C'est le cas notamment des compétences fédérales en matières de concurrence, de faillite, des postes, des brevets et des droits d'auteurs ou des poids et mesures qui ont pour effet de permettre aux agents économiques d'exercer leurs activités partout au Canada sous un ensemble uniforme de règles en ces matières.

L'importance de maintenir l'essentiel de cet espace économique découle du fait qu'il permet une meilleure allocation des ressources et qu'il minimise les coûts improductifs reliés au morcellement des marchés. L'on a souvent noté ces dernières années les imperfections qui affectent encore ce marché commun et qui pourraient découler d'un manque de coordination fédérale-provinciale ou entre les provinces elles-mêmes. La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a conclu sur cette question qu'il existait effectivement un certain manque d'harmonisation et qu'il y avait lieu d'envisager la mise en oeuvre d'un code de conduite économique auquel adhéreraient les provinces et le gouvernement fédéral. Ce code énoncerait les principes de l'union économique, décrirait les pratiques acceptables ou non et prévoirait des mécanismes d'application. Cependant, la Commission n'a pas recommandé d'enchâsser un tel code de conduite dans la Constitution. La Commission a justifié ce choix sur la base de son constat à l'effet que l'union économique fonctionnait généralement bien et que les restrictions au commerce interprovincial n'avaient pas, selon elle, d'effets quantitatifs suffisants sur le niveau de l'activité économique pour justifier une réforme constitutionnelle en profondeur. [4]

L'on peut donc conclure que le degré d'intégration économique est nettement plus élevé à l'heure actuelle entre le Québec et les autres provinces canadiennes que ce n'est le cas avec le reste du monde et les États-Unis. Le Canada est, au plan économique, plus qu'une zone de libre-échange. C'est une union douanière, une union monétaire et un véritable marché commun, en ce sens que les agents économiques peuvent y exercer leurs activités dans un cadre réglementaire et institutionnel largement uniforme à travers le pays.

LE MAINTIEN DES ÉCHANGES EXTÉRIEURS DU QUÉBEC

Les échanges internationaux excluant les États-Unis [5]

L'accès des entreprises du Québec aux marchés étrangers hors États-Unis est présentement assuré pour l'essentiel par les dispositions du GATT. En effet, le Canada étant membre du GATT, les entreprises québécoises peuvent commercer avec tous les autres pays signataires de l'Accord général sous la protection des dispositions générales décrites précédemment. Quant au commerce avec les pays non membres, il est soit régi par les seules forces du marché et les réglementations nationales, soit encadré par des accords commerciaux bilatéraux entre le Canada et ces pays.

L'essentiel du commerce extérieur du Québec est réalisé avec des pays membres du GATT. Seule la question de l'accès au GATT est donc abordé ici. Dans le cas des accords commerciaux bilatéraux entre le Canada et d'autres pays, signés hors des auspices du GATT, un Québec qui opterait pour la souveraineté devrait les analyser, déterminer l'opportunité de les reconduire et prendre les mesures appropriées.

L'accession d'un nouvel état membre au GATT peut s'effectuer de deux façons. La première, l'accession par voie de négociations, est définie à l'article XXXIII de l'Accord général. Manifestement envisagée, à l'origine, comme la voie régulière pour devenir membre du GATT, elle s'est trouvée graduellement supplantée par une seconde procédure, dite procédure d'accession par voie de succession, prévue à l'article XXVI de l'Accord général.

Cette procédure prévoit que si un territoire d'un signataire de l'Accord acquiert l'autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures, ce qui serait le cas d'un Québec souverain, ce territoire est réputé signataire de l'Accord. Les autres États signataires n'ont donc d'autre choix que d'admettre ce territoire comme État successeur, ce qui est fait rétroactivement à la date d'accession à la souveraineté. Le nouvel État qui a accédé au GATT par voie de succession est présumé accepter sans restrictions les conditions et exigences applicables à l'État dont il dépendait auparavant. En pratique, cela signifie qu'il prend à sa charge les différentes concessions faites par l'État prédécesseur au fil des négociations antérieures. En d'autres mots, si le Québec devenait membre du GATT par cette procédure, il adopterait la grille tarifaire canadienne en vigueur au moment de l'accession à sa souveraineté.

Il n'y aurait donc pas de difficultés particulières à ce que le Québec devienne membre du GATT. Cependant, l'acceptation de l'adhésion du Québec par les autres États signataires serait conditionnelle à la clarification du statut juridique du Québec comme État souverain. C'est-à-dire qu'il devrait d'abord y avoir une reconnaissance internationale suffisante du nouveau statut du Québec avant que son adhésion au GATT lui soit accordée.

Une fois le Québec admis au GATT, les modalités de sa participation aux instances et au processus de renégociation de l'Accord seraient évidemment conditionnées par l'arrangement que le Québec aurait pris avec le reste du Canada à l'égard d'une coordination de leur politique commerciale respective. Le Québec et le Canada pourraient choisir d'adopter une politique commerciale commune et de parler d'une seul voix au sein du GATT. Cette question relève plus de l'opportunité du maintien du marché commun canadien qui est traitée plus loin.

Une autre question qui se pose est celle des accords bilatéraux que le Canada a signé sous les auspices du GATT. Il s'agit en fait des 25 accords de restriction des importations de textiles et de vêtements que le Canada a signé conformément aux dispositions du GATT. Selon toute vraisemblance, ces accords devraient être renégociés et résignés par le Canada et par le Québec. La question importante que cela soulève est de savoir si ces renégociations

seraient faites conjointement par le Canada et le Québec dans le cadre d'une politique commerciale commune ou non. Ces restrictions constituent en effet un élément important de la politique commerciale canadienne actuelle et elles seront abordées dans l'examen du maintien du marché commun canadien.

En somme, une fois acquise la reconnaissance internationale d'un Québec souverain, l'accession au GATT ne poserait pas de difficulté. La véritable question serait celle de l'articulation d'une politique commerciale commune du Québec et du reste du Canada.

Les échanges avec les États-Unis[5]

Le Canada et les États-Unis sont, depuis 1989, à mettre en oeuvre progressivement une zone de libre-échange qui devrait permettre aux entreprises québécoises d'avoir un accès mieux garanti à l'immense marché américain. La continuation de la participation d'un Québec souverain à cette zone de libre-échange est essentielle au maintien et à la l'amélioration de la position concurrentielle des entreprises québécoises. Il est donc important d'évaluer la possibilité pour le Québec de maintenir une telle participation.

Au plan du droit international, la succession, par le Québec, au traité de libre-échange peut être analysée en fonction de la pratique traditionnelle des États ou encore des dispositions plus récentes de la Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités.

La pratique traditionnelle des États est à l'effet que, parmi les traités signés par l'État prédécesseur (ici le Canada), seuls ceux relatifs au territoire sont automatiquement applicables à l'État successeur (ici le Québec). L'Accord canado-américain de libre-échange ne tombant clairement pas dans cette catégorie, un Québec souverain devrait donc, en vertu du droit international coutumier, renégocier et resigner un accord de libre-échange avec les États-Unis.

En ce qui concerne la Convention de Vienne de 1978 en matière de succession aux traités, son texte n'a pas été adopté par le Canada. La Convention est

venue codifier un certain nombre de pratiques coutumières des États. Elle a cependant proposé un nouveau principe de succession pour les États qui font sécession, à savoir que tous les traités auxquels est partie l'État prédécesseur deviennent automatiquement applicables à l'État successeur.

En d'autres mots, selon ce principe, lors de l'accession à sa souveraineté, le Québec deviendrait automatiquement partie aux traités bilatéraux en vigueur entre le Canada et d'autres pays à ce même moment. La Convention prévoit cependant qu'il n'y a pas de succession automatique «s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'État successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité». [6]

Or, l'introduction d'un troisième partenaire dans un accord originalement conçu comme bilatéral changerait radicalement, par la force des choses, les conditions d'exécution du traité. La Commission binationale prévue à ce traité devrait être modifiée en conséquence, tout comme plusieurs des règles concernant la constitution et le fonctionnement des groupes de travail envisagés à l'Accord, ainsi que les règles régissant les groupes binationaux mis sur pieds pour faciliter le règlement des différends. Ces changements seraient assez importants en eux-mêmes pour écarter toute idée d'une succession automatique.

Il y a donc tout lieu de croire qu'en l'absence d'un accord entre les États-Unis et le Canada pour modifier de l'Accord de libre-échange existant en vue d'y intégrer le Québec, il ne saurait être question pour ce dernier, d'une succession d'États de plein droit. Il n'est pas impossible cependant que l'Accord devienne applicable au Québec par voie de succession après entente avec le Canada et les États-Unis sur les changements à apporter à ce dernier soit pour en faire un accord tripartite Québec - Canada - États-Unis, soit un accord bipartite Québec - États-Unis. En attendant qu'une telle entente soit conclue, une application de facto des dispositions de fond de l'Accord pourrait être envisagée, à l'instar de ce qui se fait fréquemment au GATT dans de pareils cas.

Cela amène à poser la question de la probabilité que les États-Unis accepte de reconduire l'Accord de libre-échange avec le Québec sans y apporter de modifications substantielles quant au fond. Cette question touche à des considérations politiques et économiques.

Au plan politique d'abord, il est probable que le gouvernement américain favoriserait toute solution susceptible d'empêcher que ne se développe au Canada une situation marquée par l'instabilité et les conflits. La conclusion d'un arrangement Québec-Canada qui maintiendrait l'essentiel de l'espace économique canadien, et au premier chef l'union douanière, serait de nature à le rassurer à cet égard. Il est donc peu vraisemblable que le gouvernement américain cherche à négocier un accord de libre-échange de nature différente avec le Québec ou, à plus forte raison, qu'il refuse purement et simplement de négocier un tel accord avec celui-ci. Cela aurait en effet pour conséquence d'empêcher la formation d'une politique commerciale commune du Québec et du Canada à l'égard des pays tiers ou, en d'autres mots, de rendre impossible le maintien d'une union douanière canadienne.

Le refus pur et simple de négocier avec le Québec apparaît d'autant plus invraisemblable qu'il aurait pour effet de forcer celui-ci à rechercher des liens politiques et économiques ailleurs dans le but d'éviter l'isolement. Il est difficile de voir comment cela favoriserait les intérêts des États-Unis.

D'un point de vue économique par ailleurs, il semble évident que les États-Unis auraient un intérêt à reconduire l'accord actuel avec le Québec. Un des objectifs majeurs du gouvernement américain, dans les négociations sur le libre-échange, était l'obtention d'un accès garanti aux ressources canadiennes. Cet accès a été obtenu en particulier dans le chapitre sur l'énergie qui est applicable non seulement au gaz et au pétrole, mais aussi à l'électricité. Il serait également surprenant qu'il remette en cause les autres avantages qu'il retire de l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, dans les domaines par exemple des services et de l'investissement. Il serait enfin contraire aux principes actuels de la politique américaine de ne pas maintenir le libre-échange avec le Québec au moment même où le gouvernement américain s'apprête à

négocier un accord de libre-échange avec le Mexique et annonce son intention de faire de même éventuellement avec d'autres pays d'Amérique latine.

L'on pourrait avancer que les États-Unis seraient tentés de profiter de la demande d'adhésion du Québec pour régler certains éléments de contentieux avec celui-ci, comme par exemple dans le domaine du commerce des alcools ou dans les secteurs agricoles régis par un système de gestion de l'offre. Mais ces mêmes questions agricoles se posent également dans le reste du Canada et il serait difficile de chercher à imposer un règlement au Québec sans faire de même pour le reste du Canada. Ceci équivaudrait en pratique à une renégociation partielle de l'Accord, un exercice toujours complexe et aux résultats incertains. Comme ces problèmes, par ailleurs, font déjà l'objet de discussions au sein du GATT, il est peu probable en définitive que le gouvernement américain profite de la demande du Québec pour imposer à ce dernier des conditions particulières.

Les échanges avec le reste du Canada

Le degré d'intégration et d'harmonisation économique très élevé qui existe présentement entre le Québec et le reste du Canada constitue évidemment un acquis plus complexe à conserver que ce n'est le cas de l'encadrement des relations commerciales avec les autres membres du GATT ou avec les États-Unis, même s'ils étaient partenaires du Québec dans une zone de libre-échange. En acquérant le statut d'État souverain, le Québec pourrait en effet poursuivre, dans tous les domaines, des politiques différentes de celles du reste du Canada. Le maintien des dispositions essentielles du marché commun actuel nécessiterait donc des harmonisations continues des politiques nationales québécoises et canadiennes dans un certain nombre de secteurs.

Deux questions générales se posent à cet égard. La première concerne les secteurs où l'harmonisation serait nécessaire. Compte tenu des éléments constitutifs du marché commun canadien discutés précédemment, il apparaît que le maintien de l'essentiel de ce dernier requerrait des harmonisations dans les domaines de la monnaie, de la politique commerciale intérieure et extérieure,

ainsi que de diverses législations et réglementations affectant la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.

La seconde question a trait aux mécanismes par lesquels le Québec et le Canada pourraient encadrer la définition, l'application et l'arbitrage de ces mesures d'harmonisation. Sur ce point, il a été évoqué à maintes reprises que le reste du Canada pourrait refuser de se réassocier formellement et de façon globale avec le Québec. Sans présumer d'une telle réaction en cas de souveraineté du Québec, il apparaît qu'il s'agit là de l'alternative qui présente le plus d'intérêt pour l'analyse. En effet, s'il s'avère possible de maintenir l'essentiel d'un marché commun sans entente formelle globale, il va de soi que cela serait d'autant plus facile si le Canada et le Québec jugeaient que leurs intérêts mutuels seraient mieux servis par l'adoption d'une telle entente. C'est pourquoi, bien que la voie d'une réassociation soulève des questions intéressantes quant aux multiples modalités juridiques, politiques et institutionnelles qu'elle pourrait comporter, en particulier à la lumière de l'expérience européenne, elle n'est pas analysée dans le présent document.

L'absence d'un traité général d'association économique ne signifierait pas pour autant l'absence d'ententes sectorielles sur des matières précises. Il est particulièrement intéressant de noter à cet égard que bien qu'il n'y avait pas à ce moment de telle association formelle entre le Canada et les États-Unis, il y avait, au 1er janvier 1988, plus de 170 traités bilatéraux entre ces deux pays.

La monnaie [7]

La question de la monnaie a toujours été au centre des débats économiques entourant la souveraineté. S'il en est ainsi, c'est que la monnaie joue un rôle essentiel dans l'économie. Mais c'est aussi parce que, dans le passé, elle a acquis un caractère véritablement symbolique pour les États souverains et elle a été souvent perçue comme l'instrument premier de la politique économique gouvernementale. Or, les développements rapides des marchés financiers internationaux ces dernières années et les efforts d'intégration monétaire observés en Europe viennent resituer la question monétaire pour un Québec

souverain dans une plus juste perspective en rappelant le rôle premier de la monnaie comme moyen d'échange.

Il y a deux questions fondamentales qui se posent à cet égard. La première porte sur l'adoption ou non d'une monnaie distincte. La seconde porte sur les modalités de détermination de la politique monétaire dans le cas où le Québec choisirait de continuer l'usage du dollar canadien. La réponse à la première nécessite de comparer les gains découlant de l'usage d'une monnaie commune aux coûts provenant du renoncement à l'autonomie monétaire.

La création d'une monnaie québécoise introduirait des coûts importants dans les échanges Québec-Canada: 1) des coûts de transaction découlant de la nécessité de convertir les monnaies entre elles et 2) des coûts de risque et d'incertitude associés aux fluctuations imprévues de la valeur de la monnaie québécoise en termes du dollar canadien. Pour une économie petite et intégrée au reste du Canada comme le Québec, qui exportait en 1984 36% de sa production dont 60% dans les autres provinces, ces coûts ne seraient sûrement pas négligeables.

Ainsi, certaines études [8] ont évalué à 1 % du PIB les coûts annuels de transaction découlant de l'utilisation d'une monnaie domestique dans les États membres de la Communauté économique européenne dont l'économie est ouverte et de dimension limitée, ou dont la monnaie est peu utilisée sur le plan international. Transposé au cas du Québec, il s'agirait d'un coût d'environ 1,6 milliard de dollars pour l'année 1990.

L'adoption d'une monnaie québécoise diminuerait donc les gains découlant des échanges commerciaux et financiers avec le Canada et produirait des pertes économiques analogues à celles produites par l'imposition de barrières tarifaires. De ce strict point de vue, il serait difficile d'envisager le maintien d'un véritable marché commun Québec-Canada sans monnaie commune.

Cette constatation trouve écho ailleurs dans le monde, la tendance vers la globalisation des marchés ayant en effet conduit à l'utilisation d'un nombre limité de monnaies ou du moins de blocs monétaires à l'intérieur desquels les

monnaies sont liées rigidement par des taux de change fixes. C'est le cas notamment de la Communauté économique européenne qui se dirige résolument vers une monnaie unique.

L'on oppose souvent aux gains découlant d'une monnaie commune les coûts reliés à la perte de l'autonomie monétaire. Or, il apparaît que ces coûts doivent être placés dans une juste perspective et ce, pour deux raisons.

D'abord, afin d'en établir la crédibilité sur les marchés internationaux et d'éviter de payer les primes de risque de change élevées qu'exigeraient alors les investisseurs, une monnaie québécoise devrait être solidement arrimée à une autre monnaie, soit le dollar canadien ou le dollar américain. [9] Le cas de l'Irlande est intéressant à cet égard; ce pays a attendu plus de cinquante ans après avoir introduit la livre irlandaise, avant d'abandonner la parité avec la livre britannique.

Il est tout à fait évident qu'une monnaie québécoise convertible à un prix fixe en terme du dollar canadien ou américain ne donnerait aucune autonomie à la politique monétaire québécoise. Celle-ci devrait en effet être assignée exclusivement à la détermination des conditions de crédit nécessaires au maintien du taux de change sans possibilité de poursuivre une politique de taux d'intérêt différente de celle du partenaire canadien ou américain selon le cas.

Au surplus, même après la période nécessaire à l'établissement de la crédibilité de sa monnaie, un Québec souverain serait passablement restreint dans la poursuite d'une politique monétaire distincte. La très grande interdépendance des économies aux plans commercial et financier limite en effet l'exercice d'une telle autonomie, particulièrement pour une petite économie ouverte sur les marchés extérieurs comme celle du Québec.

Ainsi, un Québec souverain qui poursuivrait une politique monétaire plus expansionniste que celle de ses voisins canadiens et américains verrait rapidement sa monnaie se déprécier, son inflation et ses taux d'intérêt augmenter. L'expérience des dernières années démontre que les pays qui ont poursuivi régulièrement de telles politiques monétaires ont rendu leur taux de

change plus variable par rapport aux autres monnaies, augmentant d'autant l'incertitude des prêteurs étrangers et ainsi leur exigence d'un taux d'intérêt supérieur afin de compenser ce risque. Un tel phénomène génère des effets négatifs évidents sur les coûts du crédit et sur l'investissement dans ces pays. En revanche, les pays qui ont pratiqué des politiques monétaires axées sur la stabilité des prix, et aussi une discipline budgétaire, ont réussi à éviter de devoir payer de telles primes de risque aux prêteurs étrangers et ont pu maintenir des taux d'intérêt réels, c'est-à-dire corrigés pour l'inflation, plus faibles et plus favorables à l'investissement et à la croissance économique. Le cas de l'Allemagne et du Japon illustrent bien ce fait. [10]

Un Québec souverain qui ferait le choix d'une monnaie distincte devrait donc, même après avoir établi la crédibilité de sa monnaie, se plier à la discipline monétaire sous peine d'être sanctionné par les marchés financiers internationaux sous la forme d'une prime de risque et de taux d'intérêt plus élevés qui menaceraient sa croissance économique de long terme. La question qui se poserait au Québec serait alors de savoir s'il désire poursuivre une plus grande discipline monétaire que ses principaux partenaires économiques, le Canada et les États-Unis. Or, l'expérience de la politique monétaire canadienne actuelle montre qu'entre partenaires économiques fortement intégrés, c'est la coordination monétaire qui devrait prévaloir. La poursuite d'une politique monétaire canadienne plus restrictive que celle des États-Unis au moment même de la mise en oeuvre d'une libéralisation complète des échanges se révèle actuellement extrêmement difficile pour les entreprises et les travailleurs canadiens et québécois.

Il apparaît donc qu'en cas d'accession à la souveraineté, le Québec, ainsi que le reste du Canada, aurait un avantage marqué à poursuivre l'utilisation d'une monnaie commune. La question qui se pose alors est celle des modalités de réalisation de cette voie.

À cet égard, il faut distinguer entre l'usage d'une même monnaie et la détermination conjointe d'une politique monétaire commune. Pour conserver les éléments monétaires du marché commun actuel, la seule condition à remplir est celle de l'usage d'une monnaie commune. Pour ce faire, le Québec pourrait

poser un minimum de gestes. Il faudrait essentiellement qu'il adopte une législation à l'effet que le dollar canadien continue d'avoir cours légal sur son territoire. Quant à la compensation des effets et à l'approvisionnement en liquidités et en numéraires, c'est-à-dire en billets de banque et en pièces de monnaie, chacune des institutions de dépôts du Québec pourrait s'en assurer en concluant une entente avec l'un ou l'autre des membres restants de l'Association canadienne des paiements. On ne voit donc pas ce qui pourrait empêcher les agents économiques d'un Québec souverain d'effectuer leurs transactions en dollars canadiens.

Rien n'empêcherait par ailleurs le Québec de négocier avec le reste du Canada une participation aux décisions de l'actuelle Banque du Canada. Une véritable union monétaire supposerait en effet la mise en commun de la définition de la politique monétaire par la présence, au sein du Conseil d'administration de la banque centrale, de membres nommés par le Québec. Ce conseil est présentement constitué de membres, d'un gouverneur et d'un sous-gouverneur tous nommés par le gouvernement fédéral. Une telle participation du Québec serait cependant fort vraisemblablement minoritaire de sorte qu'elle revêtirait plutôt une importance secondaire.

Le maintien de l'utilisation du dollar canadien soulèverait également la question de la participation du Québec aux profits de la banque centrale. En effet, en contrepartie de la monnaie qu'elle émet, ou des dépôts qu'y font les banques privées, la banque centrale détient des titres obligataires du gouvernement fédéral. En acceptant de détenir de la monnaie, les agents économiques acceptent indirectement de financer le gouvernement fédéral sans compensation d'intérêt. Il en résulte que les intérêts versés par le gouvernement fédéral à l'égard de la partie de sa dette détenue par la Banque du Canada se traduisent en un profit net pour cette institution qu'elle remet par la suite au gouvernement fédéral. Puisqu'il détiendrait une part importante de la monnaie canadienne, le Québec pourrait raisonnablement vouloir recevoir une part correspondante des profits de la Banque du Canada. Cette question relève cependant du partage de l'ensemble des actifs et des passifs de la fédération qui n'est pas traité dans ce document.

Il ressort donc d'un examen de la question monétaire, que la continuation de l'union monétaire canadienne constituerait la meilleure option pour le Canada et le Québec et que cette option pourrait s'imposer par des gestes minimaux d'un Québec souverain. En revanche, rien n'empêcherait le Québec de négocier, après l'accession à la souveraineté, une participation à la nomination de certains membres du conseil d'administration de la Banque du Canada. Enfin, la question de la participation aux profits de cette institution relève de la négociation plus globale du partage des actifs et des passifs du gouvernement fédéral.

La politique commerciale

Outre l'utilisation d'une monnaie commune, le maintien de l'essentiel du marché commun canadien actuel nécessiterait la préservation d'une liberté de commerce la plus complète possible entre le Québec et le reste du Canada. Ceux-ci devraient donc convenir de maintenir l'absence actuelle de restrictions tarifaires ou quantitatives à leurs échanges mutuels ainsi que de contrôles douaniers à leurs frontières communes.

Pour ce faire, le Canada et le Québec devraient d'abord rétablir, par entente, le libre-échange présentement prévu par l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et renoncer ainsi à s'imposer mutuellement les tarifs et les restrictions quantitatives que leur permettrait autrement d'établir le GATT. Un tel geste irait dans l'intérêt évident des deux partenaires dont les échanges commerciaux totaux s'élevaient en 1984 à plus de 60 milliards de dollars, soit probablement près de 100 milliards de dollars en 1991. Si cet énorme volume d'échanges devait être l'objet de restrictions, cela ne pourrait se traduire que par des effets négatifs importants pour les partenaires en termes de prix plus élevés pour leurs consommateurs et de réduction des marchés et de la productivité pour leurs entreprises. Cela irait tout à fait à l'encontre du mouvement nord-américain et mondial de libéralisation des échanges. En fait, comme le démontre ce mouvement, les pays ont compris depuis la mise en oeuvre du GATT que la libéralisation des échanges étaient l'une des clés de la croissance économique.

La mise en place de contrôles douaniers à tous les points d'entrée au Québec par le Canada et vice versa, qu'ils soient aériens, terrestres ou maritimes, imposerait par ailleurs en elle-même des coûts importants pour les voyageurs et les entreprises commerçantes. Cela affecterait non seulement les échanges entre le Québec et le reste du Canada, mais aussi les quelque 10 milliards de dollars d'échanges de marchandises entre les provinces de l'Atlantique et le reste du Canada qui transitent annuellement par le Québec. Pour éviter la mise en place de tels contrôles, le Canada et le Québec devraient cependant aller plus loin que l'établissement d'une zone de libre-échange et préserver l'unité actuelle de leur politique commerciale à l'égard des pays tiers qui est assurée par la compétence constitutionnelle fédérale en ce domaine. En effet, tout désalignement des politiques du Québec et du Canada à cet égard se traduirait par l'obligation de vérifier aux frontières communes l'origine des marchandises importées afin de s'assurer qu'elles auraient bien été fabriquées à l'intérieur de la zone de libre-échange. De telles règles d'origine sont prévues à l'Accord canado-américain de libre-échange et elles doivent être appliquées aux frontières.

Si le maintien du libre-échange soulève la question de la probabilité d'une levée de barrières commerciales entre le Québec et le Canada, le maintien de l'union douanière soulève plutôt celle de la possibilité d'une élimination ou d'une réduction des barrières à l'égard des pays tiers. En effet, la coordination d'une politique commerciale commune pousse les partenaires à s'interroger sur l'opportunité de maintenir les éléments de cette politique qui avantagent proportionnellement plus les producteurs de l'un des partenaires au détriment des consommateurs de l'autre. À cet égard, l'on a quelques fois mis en doute la possibilité que le reste du Canada veuille conserver une union douanière avec le Québec, du moins dans la perspective du maintien des éléments protectionnistes de la politique commerciale canadienne actuelle. Plus précisément, on s'interroge sur la volonté du reste du Canada de garder un régime protectionniste à l'égard de certaines industries concentrées au Québec qui se traduit par des prix plus élevés pour leurs consommateurs: les vêtements, les textiles et les produits laitiers sont souvent cités à cet égard.

Or, une analyse plus attentive révèle qu'il y aurait un intérêt commun élevé, tant pour le reste du Canada que pour un Québec souverain, à coordonner étroitement leur politique commerciale à l'égard des pays tiers. D'abord, on l'a vu, sans cette coordination l'énorme volume de marchandises et le nombre élevé de personnes qui circulent entre ces deux territoires, ou qui ne font que transiter au Québec, auraient à subir des contrôles douaniers coûteux.

D'autre part, même s'il est vrai que le Québec est la province dont les industries manufacturières sont les plus protégées par la politique commerciale canadienne, certaines provinces en bénéficient également dans une proportion non négligeable. Dans les secteurs des textiles et des vêtements qui sont les plus protégés, le Québec compte, respectivement, pour 48 % et 61 % de la production canadienne. L'Ontario compte cependant aussi pour une part importante avec 44 % pour les textiles et 27 % pour les vêtements. De façon plus générale, en 1987, 30 % de la production manufacturière du Québec était relative à des secteurs dont le tarif douanier de la nation la plus favorisée était de 10 % ou plus. Pour l'Ontario, cette proportion était de 17 % alors que pour les autres provinces elle s'élevait à 29 %. C'est donc dire qu'une réduction substantielle de la protection tarifaire canadienne actuelle aurait un impact non seulement pour l'industrie québécoise mais aussi pour celle des autres provinces.

L'industrie du lait de transformation constitue également un cas souvent cité. En vertu de la réglementation fédérale actuelle, chaque province se voit accordée un quota global à répartir entre ses producteurs. Présentement, les producteurs laitiers québécois accaparent 48 % de la production canadienne. Ce système de quotas est par ailleurs accompagné de restrictions à l'importation qui ont pour effet de maintenir les prix obtenus par les producteurs domestiques à un niveau supérieur à ceux prévalant sur les marchés internationaux. Certains ont soulevé qu'en cas d'accession du Québec à la souveraineté, le reste du Canada pourrait apporter des modifications aux systèmes de quotas provinciaux et de restriction des importations qui auraient pour effet de limiter l'accès à son marché pour les producteurs laitiers québécois. Or, la nature de l'industrie laitière canadienne et certaines dispositions du GATT limitent la possibilité de tels effets négatifs pour les producteurs québécois.

D'abord, bien que le GATT permette, par son article XI, qu'un pays mette en place des restrictions à l'importation dans le cas de produits agricoles faisant l'objet d'un régime national de gestion de l'offre similaire à celui des quotas laitiers, il précise toutefois que ces restrictions ne peuvent avoir pour effet de ramener la proportion des importations dans la consommation domestique en deçà de ce qu'elle était avant la mise en place de ces restrictions. Les producteurs laitiers d'un Québec souverain seraient donc protégés contre une fermeture du marché canadien. En revanche, le reste du Canada pourrait ouvrir ses frontières aux importations peu coûteuses des pays tiers. Cela aurait cependant des effets négatifs non seulement pour les producteurs québécois mais aussi pour les producteurs du reste du Canada qui comptent présentement pour 52 % de la production canadienne et dont les coûts de production sont présentement supérieurs à ceux de leurs homologues québécois. Donc, à moins que le reste du Canada ne soit prêt à abandonner son industrie laitière, les producteurs laitiers d'un Québec souverain ne devraient pas subir d'effets négatifs notables.

En somme, il ressort de ce qui précède qu'en cas d'accession du Québec à la souveraineté, plusieurs facteurs militeraient en faveur du maintien d'une politique commerciale commune Québec-Canada dont les mécanismes de coordination resteraient à déterminer. Il va de soi que l'établissement d'une politique commerciale commune comporterait des éléments de négociation et de rapport de forces qu'il est difficile de comparer à ceux existants dans le régime fédéral actuel. A priori cependant, un Québec souverain dont la production serait égale à plus de 30 % de celle du reste du Canada ne devrait pas se trouver dans une position plus faible que le Canada ne l'était vis-à-vis les États-Unis lors de la négociation de l'Accord canado-américain de libre-échange; la production du Canada ne représentant en effet qu'environ 10 % de celle des États-Unis. Quoiqu'il en soit, il apparaît à la lumière de la présente ronde de négociations du GATT, touchant notamment les domaines des textiles et des vêtements, et de la perspective d'un accord commercial avec le Mexique, que le niveau de protection des industries québécoises devrait être abaissé substantiellement dans les années à venir et que cette question devrait donc occuper une place moins importante dans le contexte de relations commerciales Québec-Canada.

Libre circulation des personnes

Le droit actuel de s'établir et de gagner sa vie dans toute province est en quelque sorte inclus dans les droits inhérents à la citoyenneté canadienne mais il est renforcé par la *Charte canadienne des droits et des libertés*. Cette liberté d'établissement constitue l'un des éléments essentiels différenciant le marché commun canadien de la zone de libre-échange canado-américaine. Elle bénéficie aux Québécois et aux autres Canadiens en leur donnant accès à un marché du travail plus vaste.

Il apparaît donc évident qu'il y aurait un intérêt marqué à conserver cette composante du marché commun canadien advenant la souveraineté du Québec. Dans les faits, bien que cette liberté profite à l'ensemble des Québécois, les données sur les mouvements migratoires interprovinciaux de 1966 à 1981 indiquent clairement que la communauté anglophone du Québec en bénéficie au premier chef. En effet, la probabilité qu'un Québécois anglophone aille s'établir dans une autre province est 15 fois plus élevée que ce n'est le cas pour les francophones du Québec. Comme la mobilité des Québécois anglophones est comparable à celle des anglophones des autres provinces, ces données indiquent que les francophones du Québec ont un comportement qui leur est propre au Canada. Ceci s'explique vraisemblablement par les coûts inhérents à l'établissement dans une communauté de langue différente qui caractérisent la plupart des migrations interprovinciales des francophones.

Quoi qu'il en soit, un Québec souverain qui se montrerait ouvert au maintien d'une telle mobilité pourrait faire une offre en ce sens au reste du Canada, pour autant qu'il obtienne une réciprocité. La préservation de cette liberté pourrait d'abord reposer sur le maintien, par de nouveaux mécanismes, du droit d'établissement et de travail prévu présentement à la *Charte canadienne des droits et des libertés*.

Cependant, pour que ce droit soit véritablement effectif, il faudrait que les Québécois et les Canadiens puissent continuer de changer de territoire d'établissement dans la continuité de leurs droits aux principaux programmes

sociaux et de leurs régimes de retraite. Pour ce faire, le Canada et le Québec devraient convenir de mécanismes de compensation appropriés pour maintenir la transférabilité des droits à l'assurance-chômage, à l'aide sociale, aux régimes publics de rentes, aux prestations de la sécurité de la vieillesse et à l'assurance-maladie. Ils devraient également prévoir, au moins dans la même mesure que présentement, le maintien de la transférabilité des régimes privés de pensions ainsi qu'une harmonisation suffisante des dispositions fiscales concernant ces régimes.

Autres domaines

Un Québec souverain pourrait par ailleurs assurer le maintien d'un certain nombre d'autres éléments propres au marché commun canadien actuel afin d'assurer en particulier que les entreprises puissent continuer d'exercer leurs activités au Québec et au Canada sous un ensemble de réglementations qui soient le plus uniforme possible. Le Québec pourrait atteindre ce résultat de plusieurs façons.

D'abord, il pourrait, après l'accession à la souveraineté, maintenir en vigueur, au Québec, la plupart des législations fédérales existantes et respecter subséquemment un degré d'harmonisation approprié. Ce pourrait être notamment le cas de la réglementation des banques, secteur par ailleurs déjà en voie d'harmonisation au niveau international au sein de la Banque des règlements internationaux. Les domaines de la concurrence, des brevets, des droits d'auteur ou de la faillite et les secteurs du transport qui sont actuellement régis au niveau fédéral constituent d'autres exemples importants. Ce sont là des domaines où le Québec pourrait reconnaître que la souveraineté ne comporte pas d'obligation d'être différent et où l'harmonisation est souhaitable.

D'autre part, dans un certain nombre de domaines qui sont présentement de compétence provinciale et qui sont importants au plan économique, il existe déjà une assez grande harmonisation réalisée soit par simple concertation, soit par ententes interprovinciales. Il n'y a donc aucune raison de croire qu'un Québec souverain ne pourrait conserver ces éléments d'harmonisation qui contribuent au marché commun actuel.

Le domaine de la fiscalité, qui est en réalité de compétence partagée dans le régime fédéral actuel, constitue un exemple très important à cet égard. Ainsi, on ne voit pas pourquoi un Québec souverain ne continuerait pas d'harmoniser substantiellement son impôt sur le revenu des corporations à celui du gouvernement fédéral canadien, du moins dans ses éléments concernant le calcul du revenu imposable. De la même façon, le Québec pourrait continuer d'agréer à la formule actuelle d'allocation interprovinciale du revenu imposable des corporations qui permet d'éviter la double taxation ou que certains revenus échappent à la taxation.

En matière de taxes à la consommation, là encore pour des fins de simplification, le Québec pourrait maintenir l'essentiel de l'harmonisation actuelle de son régime avec celui de la TPS fédérale. En fait, libéré de la contrainte constitutionnelle l'empêchant de lever des impôts indirects, un Québec souverain pourrait même pousser plus loin le rapprochement des modes de calcul de ces deux taxes.

L'impôt sur le revenu des particuliers représente un cas différent puisqu'il constitue un élément essentiel de la politique sociale du gouvernement de concert avec les programmes de sécurité du revenu. Par ailleurs, le fait que les contribuables n'auraient plus qu'une seule déclaration d'impôt à remplir éliminerait en partie le besoin d'harmonisation existant présentement. Toutefois, il serait tout à fait possible de maintenir l'harmonisation actuelle en ce qui concerne les principaux éléments de la détermination du revenu imposable pour les revenus d'entreprises. De même, dans une perspective de maintien de la mobilité des travailleurs entre le Québec et le reste du Canada, une harmonisation serait nécessaire à l'égard du traitement fiscal des régimes de pensions. Dans le même ordre d'idée, la règle actuelle de résidence au 31 décembre pour la détermination du lieu de déclaration des revenus pourrait être retenue.

Par ailleurs, les domaines de la réglementation des compagnies d'assurance et du commerce des valeurs mobilières représentent deux exemples où, en dépit de la compétence provinciale, une concertation des provinces a mené à une

harmonisation élevée. Le transport routier représente quant à lui un bon exemple d'harmonisation interprovinciale par le biais d'entente: les réglementations concernant l'accès à l'industrie et les normes techniques sont maintenant largement uniformes.

En matière de conditions d'exercice des professions, le Québec pourrait aussi continuer de s'inscrire, possiblement par d'autres voies, dans le processus actuel de concertation interprovinciale. Quant aux politiques d'achats publics, un Québec souverain membre du GATT et partenaire d'un accord de libre-échange avec les États-Unis et le Canada, devrait respecter, tout comme ses partenaires, les règles de ces accords à cet égard. Il devrait par ailleurs s'assurer que les autres provinces canadiennes, qui ne seraient pas liées juridiquement par ces accords internationaux, maintiennent à son égard les dispositions d'ouverture de leurs marchés publics contenues à l'accord interprovincial intervenu récemment.

Il existe enfin un certain nombre de secteurs à caractère plus technique qui sont présentement de compétence fédérale ou provinciale et qui, bien qu'étant plus secondaires, représentent des éléments non négligeables d'un marché commun. C'est le cas notamment des domaines des postes, des poids et mesures, des normes techniques de produits, de la propriété industrielle ou des télécommunications. Ce sont généralement des secteurs qui font l'objet d'accords internationaux multilatéraux dont un Québec souverain serait partie, ce qui assurerait le maintien d'une certaine harmonisation des législations et réglementations du Canada et du Québec dans ces domaines.

CONCLUSIONS

Par comparaison aux économies des autres pays industrialisés, celle du Québec présente un degré d'ouverture élevé sur les marchés extérieurs, en particulier ceux du reste du Canada et des États-Unis. Le maintien de l'accès à ces marchés est une condition essentielle à la prospérité économique du Québec et ce, quel que soit son statut politique et constitutionnel.

Dans l'hypothèse où le Québec accéderait au statut d'État souverain et serait reconnu comme tel sur la scène internationale, sa participation au GATT lui permettrait de maintenir les termes actuels de ses échanges commerciaux avec les pays autres que le Canada et les États-Unis. D'autre part, en ce qui concerne le libre-échange avec ce dernier pays, un Québec indépendant qui manifesterait son intention de continuer de s'inscrire dans le mouvement de libéralisation commerciale continentale, ne devrait pas rencontrer de volonté contraire à cet effet chez ses partenaires.

Quant au maintien des éléments essentiels du marché commun canadien actuel, il apparaît qu'il pourrait être assuré par des arrangements qui ne nécessiteraient pas une réassociation formelle globale en matière économique entre le Canada et le Québec. Ainsi, la question monétaire pourrait être résolue par des arrangements reposant essentiellement sur les marchés financiers privés. De même, de multiples harmonisations dans les matières propres à un marché commun pourraient être réalisées par: 1) le maintien en vigueur des législations fédérales au moment de l'accession à la souveraineté et leur harmonisation appropriée subséquemment; 2) la continuation de la pratique actuelle de rapprochement de plusieurs législations et réglementations provinciales, que ce soit de facto ou par ententes; et 3) la participation du Québec aux nombreuses ententes internationales multilatérales touchant divers domaines techniques.

Deux secteurs nécessiteraient cependant une collaboration plus formelle et institutionalisée. Il s'agit d'abord du maintien de la mobilité de la main-d'oeuvre entre le reste du Canada et le Québec, lequel présupposerait des ententes de réciprocité assurant les droits actuels en cette matière ainsi que la possibilité de changer de territoire d'établissement dans la continuité des droits aux principaux programmes sociaux et aux régimes de retraite. Les Canadiens et les Québécois bénéficieraient tous d'une telle mobilité, en particulier la communauté anglophone du Québec dont la mobilité interprovinciale est beaucoup plus élevée que celle des francophones.

D'autre part, la préservation du libre-échange et de l'union douanière actuels entre le Québec et le reste du Canada nécessiterait une entente formelle de coordination qui comprendrait des modalités institutionnelles propres à ce genre

d'entente. Les interdépendances économiques majeures entre le Québec et le reste du Canada, et particulièrement l'Ontario et les provinces de l'Atlantique, font en sorte qu'il irait de l'intérêt mutuel des partenaires de mettre en oeuvre les mécanismes de coopération appropriés.

NOTES

1. Les données de cette section proviennent des sources suivantes:

   . Statistique Canada, Destination des livraisons des manufacturiers, 1984, cat. 31-530.

   . Statistique Canada, Division des Entrées-Sorties.

   . Bureau de la Statistique du Québec, Destination des manufacturiers exportateurs du Québec: 1985-1987;

   . OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, #48, décembre 1990.

2. Ministère des Affaires internationales du Québec, Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round, mars 1990.

3. Charte Canadienne des droits et des libertés, Loi de 1982 sur le Canada, Annexe B, 1982, (R.-U.), C.11.

4. Commission royale sur l'avenir économique et les perspectives de développement du Canada, Rapport, Volume trois, p. 148, Approvisionnements et services Canada, Ottawa, 1985.

5. Le contenu de cette section emprunte largement à deux études préparées à la demande du secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec: Bernier, Ivan, Certains problèmes soulevés par l'hypothèse de la souveraineté du Québec, février 1991 et Woehrling, José, Quelques éléments juridiques pertinents à la révision du statut politique et constitutionnel du Québec, janvier 1991.

6. Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, (doc. A/CONF. 80/31).

7. Une discussion plus complète de la question de la monnaie se trouve dans les deux documents suivants préparés à la demande du secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec: Fortin, Bernard, Les options monétaires d'un Québec souverain, février 1991 et Racette, Daniel, Intégration financière internationale et interdépendance des politiques macroéconomiques nationales, janvier 1991.

8. "Marché unique, monnaie unique: une évaluation des avantages et des coûts potentiels de la création d'une union économique et monétaire", dans Économie européenne, Commission des Communautés européennes, numéro 44, Octobre 1990.

9. Voir Fortin, Bernard, op. cit. et Rousseau, Henri-Paul, "L'intégration politique est-elle nécessaire à l'intégration monétaire?", dans Économie du Québec et choix politiques, Presses de l'université du Québec, 1979, pages 125-147.

10. Voir à ce sujet: Conseil économique du Canada 27e exposé annuel Approvisonnement et Services Ottawa; 1990, et Racette, Daniel, op. cit.

CHAPITRE 3
UN EXAMEN DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DU QUÉBEC AVEC LES AUTRES PROVINCES CANADIENNES, LES ÉTATS-UNIS ET LE RESTE DU MONDE*

Pierre-Paul Proulx
et
Guilain Cauchy

INTRODUCTION

Le commerce extérieur du Québec - Une brève revue de la littérature[1]

La place du Québec sur l'échiquier du commerce international a fait l'objet d'un nombre assez restreint d'étude au cours des deux dernières décennies. Effectuées à partir de données plus ou moins récentes, ces études dressent un tableau fort différent de l'économie québécoise suivant l'interprétation et les observations des auteurs. Ainsi, dans un ouvrage publié en 1973, Maurice Saint-Germain[2] met en évidence l'importance du commerce extérieur de la province, dont plus de 40% de la production serait, selon son constat, destiné aux ventes à l'étranger. Le même auteur observe également une faible diversification de ce commerce extérieur dans son ensemble, en ce qui a trait d'une part, au nombre de ses partenaires et, d'autre part, à la variété des produits offerts. Les États-Unis et l'Ontario ressortent comme partenaires dominants, les premiers important principalement nos matières premières et nos produits peu transformés, et le deuxième, les produits de notre industrie légère, intensive en main-d'oeuvre bon marché.

Abondant dans le même sens, d'autres analyses comme celle de Fréchette et

---

* Nous tenons à remercier le ministère des Affaires internationales de leur collaboration sans laquelle nous n'aurions pu rédiger ce rapport dans les brefs délais disponibles. Des remerciements aussi à Statistique Canada pour des données non publiées et révisées.

1 Nous nous inspirons ici directement, en la complétant toutefois, de la revue de littérature proposée dans un ouvrage de François Moreau, *Le commerce extérieur du Québec*, Hull: Éditions Asticou, 1988. Nous lui sommes reconnaissant du travail de compilation de données qu'il a effectué et dont nous nous servons dans ce travail, même si nous ne partageons pas entièrement ses interprétations.

2 Saint-Germain, M., *Une économie à libérer*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1973.

al,[3] observent une concentration du commerce international québécois en matières premières brutes et semi-ouvrées ainsi qu'une prépondérance de l'industrie légère dans le commerce interprovincial, héritage de la "National Policy".

Pierre-Paul Proulx[4] quant à lui, traite plus abondamment des facteurs historiques ayant conduit à la spécialisation du Québec dans l'industrie légère. Ainsi, de 1870 à 1920, le Québec ne s'est pas engagé dans la première vague d'industrialisation fondée sur le charbon et l'acier, en partie à cause des décisions américaines en matière d'investissement étranger au profit de l'Ontario. Par contre, il est entré de plein pied dans la seconde vague d'industrialisation basée sur les produits forestiers, les métaux non ferreux et l'hydro-électricité. Cette seconde vague a conduit par ailleurs à une spécialisation économique des deux provinces, soit : une concentration de l'industrie légère au Québec et de l'industrie lourde en Ontario. À ces facteurs, s'ajoute les effets du cléricalisme et de l'agriculture, lesquels, entre 1870 et 1940, ont certainement désavantagé le Québec sur le plan de son évolution économique.

Le même auteur relève d'autres facteurs importants ayant joué au détriment du Québec:

- le charbon du Midwest américain a favorisé le développement de l'industrie automobile de l'Ontario;
- la convergence des moyens de transport vers Toronto et les Grands Lacs (il en est de même aujourd'hui du TGV qui, pour être bénéfique à Montréal, devrait déboucher et continuer vers les marchés américains);
- les politiques nationales en matière commerciale (caractérisées par l'imposition de tarifs douaniers dans des secteurs manufacturiers comme le vêtement et le cuir) a légué au Québec une structure industrielle basée sur les "secteurs mous";
- la concentration des activités financières à Toronto dès 1890;
- les décisions gouvernementales pures, comme le Pacte de l'Auto ou le faible niveau d'octroi de contrats en R-D pour le Québec;
- la politique monétaire sensible au contexte économique du sud de l'Ontario et dont l'effet a été de stopper la croissance au Québec avant qu'on y ait atteint un niveau acceptable d'utilisation des ressources. Il en découle des effets négatifs

3 Fréchette, P., Jouandet-Bernadat, R. et Vézina, J.-P., *L'économie du Québec*, Montréal: HRW, 1975.

4 Proulx, P.-P., *Quebec from a Borderland's to a Borderless Economy? Whiter Quebec in Canada, North America and the World*, Joint Canada Germany Symposium—North American Regional Issues, Centre for International Studies, Université de Toronto, 2 novembre 1990; (à paraître dans le Cahier 9118 du département de sciences économiques de l'Université de Montréal).

durables sur l'investissement et la croissance du Québec, etc...

Tous ces facteurs ont certes imprimé leur marque dans la structure économique du Québec d'hier et d'aujourd'hui.

Décrivant sommairement cette structure commerciale, une étude réalisée par Carmine Nappi, souligne une dépendance plus grande du Québec au niveau des échanges interprovinciaux par rapport aux autres régions du Canada. Se basant sur des données de 1974, Nappi[5] remarque que, "de toutes les expéditions connues des manufacturiers québécois, 56% sont destinées au reste du Canada."[6] Notons qu'il s'agit de données du secteur secondaire, la dépendance du Québec étant beaucoup moindre si l'on prend en considération l'ensemble des secteurs.

Ce thème de la dépendance québécoise apparaît encore dans une étude plus poussée des professeurs Courville, Dagenais, Nappi et VanPeeterssen.[7] Les auteurs y avancent que "le reste du Canada est un débouché plus important pour les produits québécois que le Québec l'est pour les produits du reste du Canada". Par conséquent, et sous l'examen d'une série de treize simulations portant sur l'impact de restrictions tarifaires advenant le retrait du Québec du marché commun canadien, ils concluent au recul substantiel des exportations interprovinciales, de la production et des emplois au Québec. Ce recul étant concentré particulièrement dans le secteur des textiles et du vêtement.

De son coté, André Raynauld[8] souligne dans une étude toute récente que "le Québec est de toutes les provinces celle qui dépend le plus du marché intérieur canadien. En 1984, un peu plus du quart de la production manufacturière québécoise (26.5%) était écoulée sur le marché des autres provinces." Rappelons encore une fois que ce constat ne repose que sur le secteur secondaire, la situation étant différente si l'on prend l'ensemble des flux commerciaux, comme nous le ferons ci-dessous (voir la section IV).

---

5 Nappi, C., *La structure des exportations du Québec*, Montréal: Institut C. D. Howe, 1978.

6 *Ibid*, p. 33.

7 Courville, L. Dagenais, M., Nappi, C., VanPeeterssen, A., *La sensibilité des industries au commerce interrégional*, Québec: ministère des Affaires intergouvernementales, 1979.

8 Raynauld, A., *Les enjeux économiques de la souveraineté*, cahier 9034, département de sciences économiques, Université de Montréal, novembre 1990.

Une autre analyse, réalisée cette fois par Yves Rabeau[9] reprend les constats de ses prédécesseurs en insistant sur le fait qu'entre 1970 et 1976, 70% des exportations internationales du Québec auraient été constituées de matières premières à l'état brut ou semi-finies et que pour la même période, de 50 à 55% de la valeur des 25 premiers produits exportés internationalement par le Québec était constitué de matières premières proprement dites.

En conséquence, si l'on doit dégager un portrait très général de la structure du commerce extérieur du Québec sur la base des études mentionnées ci-haut, et plus particulièrement celles des Saint Germain, Fréchette et al., Nappi et Courville et al., on se fera une image d'un Québec: a) importateur / exportateur de produits manufacturés sur le plan national, b) exportateur de matières premières et produits semi-ouvrées sur le plan international et c) importateur de produits finis sur le plan international.

Cette image comporte toutefois un biais important lié à la classification des produits d'exportations et d'importations. Comme le souligne François Moreau[10], dans un ouvrage dont nous nous inspirerons largement, ces études se caractérisent souvent par le traitement ambigu qu'elles font des matières travaillées comme produits finis ou semi-ouvrés. Il s'agit ici des produits intermédiaires, c'est-à-dire de produits qui n'ont pas atteints les stades de produits finis, de biens de consommation ou de biens d'équipement. Dans cette catégorie, mentionnons le papier journal (2,8 milliards de dollars d'exportations québécoises pour 12% du total des exportations internationales québécoises en 1989) et l'aluminium (2,3 milliards de dollars d'exportations pour 10% du total en 1989). À eux seuls, ces deux produits représentent donc plus de 22% du total des exportations internationales du Québec pour l'année 1989 et il va de soit que l'ajout de ces produits aux matières premières contribuerait à donner, encore aujourd'hui, une image d'exportateur de ressources naturelles et de matières premières au Québec. Si toutefois l'on additionnait plutôt ces produits aux produits manufacturés, les conclusions qu'on en tirerait sur le commerce extérieur du Québec seraient très différentes.

Selon Moreau, "Il y a pourtant toute la différence du monde entre exporter du papier, qui est un produit transformé, et exporter le bois à l'état brut. C'est aussi très différent d'exporter le minerai de fer à l'état brut et d'importer l'alumine de la Jamaïque

---

9 Proulx, P.-P., Dulude, L., Rabeau, Y., *Étude des relations commerciales Québec–U.S.A.*, Québec: ministère des Affaires intergouvernementales, 1979.

10 Moreau, F., *Le commerce extérieur du Québec, op. cit.*

pour la transformer en aluminium et l'exporter ensuite".[11]

Pour brosser son tableau de la place du Québec à l'échelle mondiale en 1979 et 1984, Moreau utilise la classification-type du commerce international (CTCI) des Nations Unies. Cette classification répartit les importations et exportations en cinq catégories de produits: les aliments, les produits agricoles bruts, les métaux et minéraux, les combustibles et les produits manufacturés. Les aliments comprennent autant les produits bruts que les produits transformés. Les métaux et minéraux contiennent non seulement les minéraux bruts mais aussi les métaux de première transformation tels les rails, les tôles et les poutrelles. Quant au poste combustible, il inclut le pétrole brut, le charbon et le gaz naturel de même que les produits dérivés et l'électricité. Les produits agricoles bruts, enfin, comprennent notamment la pâte de bois et le bois scié.

La définition des produits manufacturés selon la CTCI exclut encore plusieurs des produits tranformés intermédiaires qui ont contribués à donner au Québec son image d'exportateur de ressources, entre autres les métaux de première fusion, le bois d'oeuvre et la pâte de bois. Cette classification, bien que désavantageant encore le Québec dans les comparaisons internationales, permet de tracer un tout autre portrait des échanges extérieurs de notre province. Ainsi, le Québec, si l'on se fie à Moreau, se taille une bonne place parmi les pays développés à économie de marchés, même en comparaison avec la CÉE, quant à la part des produits manufacturés dans ses exportations. Moreau estime que les produits manufacturés ne sont responsables que pour à peine la moitié des exportations canadiennes en 1984 tandis qu'ils représenteraient les deux tiers des exportations québécoises.

Voyons maintenant, à la lumière de données plus récentes, quelle est la situation du Québec au niveau du commerce interprovincial et international.

---

11 *Ibid*, p. 19.

I- LE COMMERCE INTERPROVINCIAL

a) Vue générale

Une compréhension plus approfondie de l'évolution du commerce entre le Québec et les autres provinces canadiennes exige un renouvellement du cadre théorique utilisé[12] et une analyse en profondeur de l'industrie et de la distribution de produits des expéditions interprovinciales.

Pour ce faire, nous puiserons dans les données du Bureau de la Statistique du Québec concernant les destinations des expéditions des produits fabriqués par les manufacturiers exportateurs du Québec.[13] Nous allons surtout nous référer à l'enquête de Statistique Canada portant sur la destination des expéditions des manufacturiers canadiens.[14] Il s'agit, en fait, d'une série d'enquêtes menées à cinq ans d'intervalles à partir de 1967 (l'enquête de 1989 n'a pas encore été réalisée; elle sera faite à même le recensement des manufactures de 1990). Nous concentrerons notre analyse sur les données de l'année 1984, lesquelles sont plus "robustes" que les autres.

Les expéditions manufacturières du Québec vers les autres provinces ont augmenté annuellement de 2.9% durant la période 1974-1984 (tableau I.7). Celles de l'Ontario vers les autres provinces sont demeurées essentiellement les mêmes durant cette période, situation qui devrait sans doute apparaître différente en 1990, lorsque sera effectuée la prochaine enquête sur le sujet et ce, particulièrement si l'on considère la longue phase d'expansion dont sort l'Ontario.

Les données sur l'origine des expéditions manufacturières (tableau I.5) indiquent un déclin dans les parts de l'Atlantique, du Québec et de la Colombie-Britannique et une augmentation dans la part de l'Ontario. Le Québec est, de toutes les régions canadiennes, celle dont la plus forte proportion des livraisons manufacturières sont destinées au reste du Canada en 1984. Les livraisons vers le reste du Canada

---

12 Voir, P.-P. Proulx, *Primary and Secondary Trade between Canada and the U.S.; A National, Regional and Provincial Overview*, cahier 9038, département des sciences économiques, Université de Montréal, décembre 1990, pp. 1–5.

13 La nature limité de ce bref projet nous a empêché d'exploiter directement cette source de données dont le format était difficilement manipulable.

14 Les chiffres présentés dans cette section ne doivent servir qu'à donner une impression d'ensemble du commerce interprovincial, les enquêtes réalisées par Statistique Canada présentant certaines imperfections limitant la précision des estimations qui, déjà au départ, ne concernent que le secteur manufacturier (voir l'annexe 1).

dans le secteur manufacturier représentent en effet 27% des livraisons manufacturières totales du Québec cette année là (tableau I.4). Les chiffres correspondants pour les autres régions canadiennes n'excédant guère 18% pour les Prairies et l'Atlantique, et s'élèvent à 17% pour l'Ontario et 14% pour la Colombie-Britannique. Il ne faut cependant pas en déduire que le Québec est la province pour laquelle le marché canadien est le plus important. Rappellons que les chiffres dont il est fait état dans la présente section ne concernent que les expéditions manufacturières.

Le tableau I.1, montrant l'évolution sur la période 1967–1984 des parts relatives du Québec dans les expéditions intérieures canadiennes de produits manufacturés, tant comme province de destination que d'origine, identifie clairement les principaux axes d'échanges du Québec vers les autres régions. On y relève notamment (colonnes A et B) la prépondérance absolue, mais décroissante, du commerce entre le Québec et l'Ontario. Alors qu'en 1967 nos expéditions vers l'Ontario constituaient 81 % de toutes les expéditions canadiennes (excluant celles d'origines ontarienne) vers cette province, en 1984 elles n'en représentent plus que 76%. En contrepartie, les expéditions ontariennes à destination du Québec représentent 83% de toutes les expéditions canadiennes (excluant celles de propres origines) vers le Québec en 1984, comparativement à 88% en 1967.

Un examen plus approfondie révèle également que la région de l'Atlantique et le Québec manifestent des préférences mutuelles plus élevées en 1984 qu'en 1967. La proportion québécoise des expéditions vers cette région par rapport à l'ensemble des expéditions canadiennes passe en effet de 36.3% en 1967 à 48.2% en 1984, tandis que la proportion des expéditions originant des provinces Atlantiques à destination du Québec, qui ne représentaient que 3.9% de toutes les expéditions canadiennes en 1967, grimpent à 7.6% en 1984. La région de l'Atlantique est donc, au cours de la période, le second marché par ordre de préférence pour le Québec.

La région des Prairies et la Colombie-Britannique se partagent le troisième rang quant au degré de préférence du Québec. Notons cependant que la région des Prairies détient une part nettement plus grande du total des expéditions canadiennes vers notre province que la Colombie-Britannique, les parts moyennes sur la période 1967–1984 étant respectivement de 7.7% pour les Prairies et de 2.3% pour la Colombie-Britannique.

Cette distribution des préférences québécoises à l'intérieur du marché canadien semble assez bien correspondre à la thèse accréditant la proximité des marchés et l'impact des coûts de transports comme facteurs déterminants de l'importance du

commerce interrégional. De fait, les marchés "privilégiés" du Québec au le plan des expéditions manufacturières canadiennes, par ordre d'importance, l'Ontario, l'Atlantiques, les Prairies et la Colombie-Britannique. La mutation de nos économies vers les produits de haute technologie et valeur ajoutée contribuera à modifier ce phénomène. Les biens circulent davantage, d'où un déclin dans le déterminisme géographique des flux de commerce. Il s'agit d'un phénomène qui est en cours au Québec, comme nous le verrons plus loin.

Dans un contexte plus global, le tableau I.2 met en évidence les taux d'approvisionnement interrégionaux et nous révèle la grande autosuffisance du Québec et de l'Ontario, de même que l'importance de la proximité des marchés. Les éléments de la diagonale du tableau indique le taux d'auto-approvisionnement des régions, c'est-à-dire le pourcentage d'expédition qu'une région se destine à elle même par rapport aux expéditions totales du Canada vers cette région. Les éléments à l'extérieur de la diagonale, quant à eux, mesurent les taux d'approvisionnement interrégionaux, c'est-à-dire le pourcentage d'expédition d'une région vers une autre par rapport aux expéditions totales canadiennes vers cette autre région.

Comme on peut s'y attendre, l'Ontario et le Québec se démarquent assez fortement du reste du Canada avec des taux d'auto-approvisionnement supérieurs, tant en 1974 qu'en 1984. Ils sont suivis, dans l'ordre, par les Prairies, la Colombie-Britannique et l'Atlantique.

Ne perdant pas de vue que ce tableau représente les flux de commerce du secteur manufacturier à l'échelle canadienne, on constate que les taux d'auto-approvisionnement augmentent dans toutes les régions canadiennes, de 1974 à 1984. L'augmentation la plus faible est en Ontario, où le taux, bien que demeurant le plus élevé, n'augmente que de 1.3%. Le Québec, pour sa part, voit son taux augmenter de 6.4% sur la même période de dix ans (de 67.4% en 1974 à 71.7% en 1984). Un examen plus détaillé du tableau I.2 révèle une tendance similaire à celle observée dans le tableau I.1. Notre taux d'approvisionnement n'augmente que dans notre commerce manufacturier avec l'Atlantique. C'est dire que les expéditions du Québec vers l'Atlantique représente une plus forte proportion des expéditions canadiennes vers cette région en 1984 qu'en 1974. La part relative de nos expéditions vers les autres provinces est cependant en déclin. Parallèlement, la part relative des expéditions manufacturières des autres régions vers le Québec décline également, à l'exception de l'Atlantique, qui demeure relativement stable quoique faible. L'espace économique du Québec est en pleine évolution!

Si nous nous livrons à quelques exercices mathématiques simples sur le tableau I.2, prenant par exemple les moyennes de chacune de ses diagonales, on constatera que, d'une part, les moyennes des diagonales près de la diagonale centrale, représentant le taux d'auto-approvisionnement, sont plus élevées que celles des diagonales plus éloignées, représentant les taux d'approvisionnement interprovinciaux. Ceci constitue encore une fois un indice (non rigoureux sur le plan statistique) de l'importance de la proximité des marchés comme déterminants des flux de commerce. D'autre part, ce phénomène tend à s'accentuer de 1974 à 1984.

Des bouleversements dans les flux de commerce interprovinciaux suite à des changements politiques importants dans le statut du Québec s'estomperaient progressivement suite à une période de transition si on en croit les déterminants des flux de commerce suggérés par nos théories économiques et notre analyse. Notons cependant que les tendances en cours se continueraient.

b) La balance des expéditions interprovinciales

Poursuivons notre analyse de la situation des échanges commerciaux du Québec au sein du Canada en examinant les données concernant la balance des expéditions entre les régions canadiennes durant la période 1967–1984.

L'Ontario et le Québec sont des provinces excédentaires en ce qui concerne le commerce interrégional dans le secteur manufacturier, l'excédent de l'Ontario (en pourcentage des expéditions de et vers l'Ontario) affiche un déclin soutenu, celui du Québec oscille mais est plus élevé en 1984 que lors des enquêtes précédentes (tableau I.3).

Au Québec, l'excédent commercial des livraisons manufacturières avec le reste du Canada bondit de 717,5 millions de dollars en 1979 à 3 331,3 millions de dollars en 1984 (voir les tableaux I.3, I.8 et I.9 pour plus de détails). En 1984, parmi les secteurs excédentaires, on observe par ordre d'importance, l'habillement, qui enregistre un excédent de 1 028,4 millions de dollars, la première transformation des métaux (630 M$), les papiers et produits connexes (475,2 M$), et la fabrication de produits métalliques (149,1 M$). Des déficits interrégionaux substantiels se manifestent cependant dans les secteurs des aliments, avec 12.9% du solde total des expéditions manufacturières. Le déficit du secteur de la machinerie est, quant à lui, marginal, ne représentant que 2.8% du solde québécois. Les importations de pétrole et de gaz en provenance du reste du Canada en 1979 peuvent être évaluées à plus de 2 milliards de dollars, somme qui compense largement les surplus du Québec au niveau des

produits manufacturés (cf. Moreau, *op. cit.*).

En 1979, l'alimentation et la machinerie apportaient des déficits substantiels dans les échanges interprovinciaux du Québec. Dans une moindre mesure, le secteur des produits minéraux non-métalliques et celui des produits chimiques étaient également déficitaires. En 1984, on constate une persistance de la position déficitaire du Québec dans les secteurs des aliments et celui de la machinerie. L'ampleur des déficits en cause ne peut cependant être comparée d'une période à l'autre puisque des changements de classification interviennent dans les compilations de Statistique Canada (tableaux I.8 et I.9).

Notons que les chiffres précédents, confrontés à ceux de l'année 1979, indiquent une nette résorption des déficits québécois dans le secteur des aliments et boissons, qui étaient de -986,5 millions de dollars, soit 137.5% des soldes totaux d'expéditions manufacturières (qui étaient, rappelons le, de 717,5 millions de dollars) en 1979. Le déficit québécois dans le groupe des aliments et boissons ne peut être comparé directement entre 1979 et 1984 puisque les chiffres des expéditions du Québec dans le sous-secteur des boissons ne sont pas publiés en 1984 (données confidentielles). On remarque cependant que les importations québécoises du sous-secteur des boissons ne compte que pour 4.2% des importations des secteurs aliments et boissons en 1984.[15] On peut donc approximer le déficit du groupe aliment et boissons de façon large, en faisant l'hypothèse extrême que nos expéditions du sous-secteur des boissons sont nulles, sans trop se tromper.

Sous réserve de cette approximation, on constate que le déficit du secteur aliments et boissons se résorbe tant avec le reste du Canada, passant de -986,5 millions de dollars en 1979 à 524.6, million de dollars en 1984, pour une diminution (au minimum) de 46.8%. Une tendance similaire semble observable en ce qui a trait au commerce Québec–Ontario, bien que la non disponibilité à la fois des importations et des expéditions du Québec en provenance de et vers l'Ontario dans le secteur des boissons en 1984 ne nous permette pas cette fois d'établir de borne inférieure de résorption du déficit pour ce secteur.

Le secteur de la machinerie demeure également déficitaire, bien que de façon marginale, le déficit ne représentant que 0.35% des échanges commerciaux totaux du secteur manufacturier du Québec avec le reste du Canada en 1984 et 0.37% en 1979.

---

15 Ce résultat est calculé à partir du tableau I.8 présenté à l'annexe 2 [93.2 / (93.2 + 2 151.7)].

Un bref examen des tableaux I.8 à I.11 révèle que le déficit québécois dans le secteur de la machinerie est entièrement attribuable au commerce Québec–Ontario. Le Québec enregistre plutôt un surplus à ce niveau avec le reste du Canada moins l'Ontario, tant en 1979 (128,2 millions de dollars) qu'en 1984 (77,6 millions de dollars).

Les produits chimiques, reflétant un position déficitaire pour le Québec à l'échelle nationale, deviennent excédentaires en 1984.

c) Caractéristiques québécoises et canadiennes

Les déficits des Prairies et de la Colombie-Britannique s'améliorent, alors que les améliorations dans la balance nette des provinces de l'Atlantique semblent s'être interrompues.

Le ratio d'approvisionnement mesure jusqu'à quel point le marché provincial est approvisionné par les manufacturiers locaux plutôt que par les autres manufacturiers canadiens. Il diffère du ratio d'expéditions locales (ou rapport au marché local), lequel indique dans quelle mesure les manufacturiers d'une province dépendent du marché provincial plutôt que du reste du Canada pour leurs ventes.

Entre les périodes 1967–1974 et 1974–1979, le Québec a perdu une part relative du marché domestique à travers le pays (tableau I.6), alors que l'Ontario freinait sa glissade vers le bas. La région de l'Atlantique affichait quant à elle une tendance positive.

Durant la période 1974–1984, la part des manufacturiers de l'Atlantique sur leur propre région a augmenté de 2.3 points, alors que leur performance ailleurs au Canada n'a pas changé de façon significative.

Les manufacturiers québécois ont connu une bonne performance dans les provinces Atlantique ainsi qu'au Québec même, mais non dans le reste du Canada. Les manufacturiers ontariens ont perdu du terrain dans toutes les autres régions du Canada. Ce résultat devrait être modifié étant donné la forte expansion économique enregistrée en Ontario ces dernières années.

L'autosuffisance des Prairies a augmenté de façon significative (tableaux I.14 et I.15), mais les manufacturiers de ces provinces ont perdu du terrain dans les autres régions (tableau I.6). L'autosuffisance de la Colombie-Britannique a également augmenté, comme ce fut d'ailleurs le cas dans toutes les autres régions, mais la performance des manufacturiers de cette province diminuait dans les Prairies et l'Atlantique, alors qu'elle s'améliorait marginalement au Québec et en Ontario.

La balance globale du Québec avec l'Ontario est très différente de celle affichée avec les autres provinces. Le Québec présentait un déficit de $47,8 millions avec l'Ontario et un surplus de $3 331 milliards avec l'ensemble des provinces en 1984 (voir les tableaux I.10 et I.8). L'Ontario demeurait le principal marché pour les expéditions des manufacturiers québécois en 1984, recevant 64% du total, et le Québec recevait en retour 46% des expéditions ontariennes vers les autres provinces. L'Ontario affichait alors un large surplus de $8.2 milliards avec les autres provinces canadiennes, surplus qui pourrait, comme celui du Québec, diminuer avec les effets du libre-échange Canada–États-Unis et la tendance à se tourner vers le Sud plutôt que vers le reste du Canada pour l'importation des produits.

Des lacunes dans l'enquête sur les expéditions de Statistique Canada en 1984 empêchent d'approfondir l'analyse de la composition des produits et de l'industrie au niveau du commerce interprovincial. Une analyse des données de 1979 permet de constater cependant que les effets de la "National Policy" canadienne continuent de se faire sentir, et de façon évidente, sur la composition du commerce interprovincial du Québec.[16]

Les effets antérieurs des coûts de main-d'oeuvre peu élevés, des barrières tarifaires et non tarifaires réclamées dans les secteurs mous du Québec, demeurent évidents. Leur importance dans l'économie québécoise illustre le défi que pose le changement structurel auquel fait face le Québec dans un espace nord-américain plus intégré, particulièrement devant la perspective d'une entente économique entre le Mexique, les États-Unis et le Canada, et suite aux négociations actuelles du GATT si elles atteignent certains de leurs objectifs.

Soulignons une amélioration marquée de la balance interprovinciale du Québec dans plusieurs industries. Concernant les métaux primaires et les produits métalliques, cette évolution semble directement reliée à l'action des sociétés d'État mises sur pied dans les années 1960 par le gouvernement du Québec.

Nous laissons au lecteur intéressé le soin d'analyser les nombreux tableaux présentés à l'annexe 2 en lui rappelant cependant notre *caveat emptor* quant aux données et en l'invitant à consulter l'annexe 1 sur la qualité et la robustesse des estimations. Nous reviendrons cependant sur le sujet avec des données calibrées et balancées dans la section IV ci-dessous.

---

16 Cf. Moreau, *op. cit.*

II- LE COMMERCE INTERNATIONAL DES SECTEURS PRIMAIRE ET SECONDAIRE

Cette section est réalisée principalement à partir de données publiées par le Bureau de la Statistique du Québec (BSQ). Ces données peuvent ne pas correspondre aux estimations de flux de commerce semblables publiées par Statistique Canada compte tenu de l'évaluation des effets du transit (eg. production intérieure exportée via le Québec, importations québécoises expédiées ailleurs au Canada ou importations des autres provinces réexpédiées au Québec). Le lecteur intéressé trouvera en annexe un commentaire sur les méthodes et l'ampleur des ajustements effectués par le BSQ.

La question du commerce international a été longuement débattue depuis le début des années 70 au pays, particulièrement au Québec. Nous avons choisi de l'analyser à part, avant de le comparer au commerce interprovincial, pour mieux en faire ressortir les grandes tendances.

Le secteur primaire versus le secteur secondaire

Les analyses remontant déjà à plus de quinze ans ont souvent caractérisé l'économie du Québec comme exportatrice de matières premières et importatrice de biens manufacturés sur le marché international, en soulignant la vocation interprovinciale de son industrie manufacturière. En fait, une analyse plus exhaustive, à partir de données récentes, nous conduit à des conclusions fort différentes. Le Québec affiche, en réalité, une assez bonne performance sur le plan des exportations manufacturières vers l'étranger, si on le compare au reste du Canada et même à l'ensemble des pays industrialisés. Cependant, il ne saurait plus être caractérisé d'exportateur de matières premières.

Notons d'abord (voir le tableau II.1) que le Québec a une économie moins ouverte que celle du Canada tant du point de vue des exportations que celui des importations; il s'agit d'un défi à relever car l'ouverture de l'économie du Québec est une condition *sine qua non* pour l'amélioration du bien-être de ses citoyens. Selon les données du tableau II.13, les exportations québécoises ne sont que 17% de celles de l'ensemble du Canada alors que son poids dans l'économie canadienne se situe dans les 24–25%. Le tableau I.0 présenté en annexe illustre la position du Québec à l'échelle internationale suivant divers indicateurs. Le lecteur constatera que le Québec occupe une place respectable lorsqu'on le compare à l'ensemble des pays industrialisés. Le Québec occupe le dix-septième rang quant à l'importance de ses

importations, de ses exportations et de son degré d'ouverture. Cette position le rapproche de la Suisse, de la Suède et de l'Australie.

D'après les estimations de Moreau, le Québec occupait le septième rang mondial au niveau des exportations manufacturières per capita. Toujours en 1984, les produits manufacturés comptaient pour plus des deux tiers de ses exportations, contre la moitié pour le Canada (cf Moreau, *op. cit.*, pp 27-31).

L'ajout des exportations du Québec vers le reste du Canada à celles vers l'étranger ne change pas l'image d'un Québec peu ouvert au commerce international. Selon les données du tableau IV.2 (qui incluent les services), les exportations totales vers le reste du Canada et à l'étranger étaient en 1984, de 54.5% du PIB québécois; par comparaison, les exportations canadiennes représentaient alors 59.4% du PIB. Il s'agit du plus bas ratio parmi les cinq régions à l'exception de la Colombie-Britannique. Nous n'avons pas fait de comparaisons internationales permettant de pousuivre l'étude de cette question.

Le tableau II.2[17] met en évidence l'importance moindre du secteur primaire pour le Québec par rapport au secteur secondaire dans son commerce international. Son ratio des exportations du secteur primaire sur celles du secteur secondaire est passé de 9.6% en 1984 à 5.5% en 1989, suivant un déclin presque continu. Le même déclin s'observait au Canada, quoique dans des proportions moindres, le ratio passant de 27.8% en 1984 à 20.0% en 1989, pourcentages qui demeurent très élevés si on les compare au Québec.

Au niveau des importations québécoises, le ratio du primaire sur le secondaire, lui aussi en déclin de 1984 à 1989, reste cependant deux fois plus élevé que le ratio des exportations sur toute la période visée. À l'échelle du Canada, c'est exactement l'inverse.

D'une part, le Québec exporte beaucoup plus de produits secondaires que de produits primaires suivant une tendance qui ne cesse de s'accentuer; ce qui est aussi vrai pour le Canada, mais dans une moindre mesure. D'autre part, la proportion de produits primaires qu'il importe par rapport aux produits secondaires, bien que faible en soi, est relativement plus élevée que pour l'ensemble du Canada.

Ces calculs de ratio repris pour l'Amérique du Nord permettent d'observer les

---

17 La classification utilisée ici est la classification type des industries (CTI) de Statistique Canada, Cat. 12–501.

mêmes tendances. Le tableau II.3 montre même à quel point les exportations primaires du Québec aux États-Unis sont négligeables par rapport à ses exportations secondaires, le ratio des premières sur les secondes passant de 5.04% en 1984 à 2.69% en 1989.

C'est dans leurs échanges avec l'Europe occidentale que le Québec et le Canada affichent leurs plus gros ratios des exportations primaires sur les exportations secondaires. Par contre, pour le Québec, ce ratio connaît un très fort déclin, passant de 36.8% en 1984 à 12.1% en 1989 (tableau II.4). Encore une fois, le même déclin s'observe pour le Canada, mais dans une moindre mesure.

En somme, le secteur secondaire ne cesse de gagner du terrain par rapport au secteur primaire dans les exportations du Canada, et encore davantage dans celles du Québec, déjà très fort au niveau manufacturier. Même constat pour les importations, exception faite de l'Europe occidentale où la proportion des importations primaires aux importations secondaires a grimpé subitement de 10.7% en 1984 à 20.7% en 1985 pour le Québec, hausse importante qui mériterait à elle seule un examen plus approfondi.

Ce qui précède peut certes étonner ceux qui ont l'habitude de considérer le Québec comme un exportateur de matières premières. Ses exportations de produits primaires ne supportent aucunement la comparaison avec ses exportations de produits secondaires, et ce, non seulement vers le reste du Canada, mais encore vers l'étranger.

Les principaux pays

On ne s'étonnera pas, en revanche, du portrait qui se dégage des tableaux II.5 et II.6 concernant les 15 principaux pays visés par les exportations québécoises pour 1978, 1983 et 1987. Les États-Unis mènent largement, recevant plus de 77% de la valeur totale des exportations du Québec en 1987, ce qui représente une augmentation substantielle de ses parts relatives précédentes. Le Royaume-Uni suit de loin, recevant 5% de la valeur totale des exportations québécoises en 1978, part qui allait toutefois baisser à 4.4% en 1983, et 3.1% en 1989.

Si la prédominance des États-Unis dans les exportations québécoises continue de s'accentuer, on ne peut pas en dire autant de la performance du Québec vis-à-vis du Japon. En fait, les échanges avec ce dernier pays sont relativement décevants, si l'on considère qu'en 1978, la part relative des exportations québécoise vers le Japon n'était que de 3.1%, et qu'elle baissait à 2.9% en 1983 pour glisser à 1.7% en 1987. Le

Japon et le Sud-Est Asiatique représentent des marchés en pleine expansion, plus dynamiques que les marchés nord-américain et européens, mais ce dynamisme, on le constate, ne semble guère profiter au Québec.

Il faudra sans aucun doute ouvrir davantage le Québec à des marchés autres que les États-Unis et diversifier davantage son commerce international pour exploiter des marchés dynamiques comme le Sud-Est Asiatique. L'avènement de l'Europe de 1992 est un élément de plus en faveur de cette diversification. Parmi les quinze principaux destinataires des exportations québécoises figurent sept pays d'Europe occidentale, et leur importance relative a considérablement diminué, passant de 14.5% en 1978, à 12.3% en 1983 et 10.5% en 1987. Il y a là, certes, une tendance qu'il faudrait chercher à renverser.

Les importations

En ce qui a trait aux importations, les parts relatives sont mieux réparties entre les quinze principaux pays. On peut lire dans le tableau II.8, en effet, que les importations en provenance des États-Unis comptaient pour seulement 49.3% de la valeur totale des importations du Québec en 1978, part qui se chiffrait à 52.3% en 1983 et à 47.5% en 1987. Le Japon, quant à lui, comptait pour 4.3% des importations totales du Québec en 1978, 5.8% en 1983, et 6.8% en 1987, une augmentation relativement importante, qui contraste avec la diminution de sa part relative des exportations québécoises commentée ci-haut.

Enfin, si l'on peut parler de pénétration difficile du marché européen pour le Québec, on ne peut pas en dire autant du marché québécois pour les principaux pays exportateurs européens. Les six pays d'Europe figurant parmi les quinze principaux exportateurs au Québec, notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne de l'Ouest, la France et l'Italie, cumulaient une part relative des importations québécoises de 16.7% en 1978, 14.0% en 1983 et de 21% en 1987. Il nous faudrait étudier les effets de détournement de commerce de l'Europe de 1992, de l'Accord de libre-échange canado-américain (A.L.É.) et de l'entrée du Mexique dans l'A.L.É. pour mieux comprendre cette question.[18]

---

18 Voir P.-P. Proulx, "Flux de commerce et d'investissement direct étranger entre le Canada, les États–Unis et la CEE", dans CEDE, *Le marché canado-américain et la communauté européenne*, pp. 171-223 (aussi disponible dans les Cahiers du département des sciences économiques de l'Université de Montréal, pour un examen plus détaillé de cette question).

Dans l'ensemble, le Québec est demeuré importateur net pour les trois années en question avec les pays européens alors qu'il subit un déficit à chaque année dans son commerce avec l'étranger, situation sur laquelle nous reviendrons plus loin, en l'analysant à la lumière des différents produits impliqués.

Le Canada, au contraire, affichait un surplus pour chacune des années étudiées dans ses échanges avec l'étranger. De l'examen des tableaux II.9 et II.10, il ressort toutefois que ses marchés ne sont guère plus diversifiés que ceux du Québec, les États-Unis voyant, encore une fois, leur part relative des exportations canadiennes passer de 70.3% en 1978 à près de 73% en 1983 et plus de 75% en 1987. On peut donc avancer que les défis qui se posent au Québec à cet égard se posent aussi à l'ensemble du Canada, à savoir une diversification accrue des marchés d'exportations.

Par contre, le Canada est plus actif dans son ensemble que le Québec sur le marché asiatique et en particulier japonais, situation qui s'explique en partie par l'exportation du secteur primaire et la proximité de la côte-ouest et du Sud-Est asiatique. En revanche, le Canada est moins actif que le Québec sur le marché européen. La part relative totale des six pays importateurs européens de produits canadiens figurant au tableau II.10, était de 9.0% en 1978, de 7.3% en 1983 et de 7.1% en 1987. Ces parts relatives sont bien inférieures à celles affichées pour le Québec.

Au chapitre des importations canadiennes, la répartition par pays est un peu similaire à celle du Québec, à quelques différences près, dont la plus frappante est la part relative des États-Unis (voir tableaux II.11 et II.12). Alors que le Québec allait chercher moins de 50% de ses importations totales aux États-Unis, le Canada voyait la part de son voisin du sud dans ses importations passer de plus de 70% en 1978 à 71.5% en 1983 et 68.0% en 1987.

Une analyse en fonction des produits importés et exportés est nécessaire, si l'on veut mieux saisir la nature des échanges et pondérer les données des tableaux précédents, en particulier en ce qui concerne le déficit du Québec au niveau du commerce international.

Les principaux produits exportés par le Québec

Le tableau II.13 présente les quinze principaux produits d'exportation du Québec pour 1978, 1983, 1987 et 1989. On y remarque que le papier journal demeure son premier produit exporté à l'étranger, mais que l'aluminium et les alliages tendent à le rejoindre. Du côté des équipements et matériels de télécommunications, on note une forte croissance, ceux-ci voyant leur valeur décupler de 1978 à 1989. Dans

l'ensemble, la nature de la plupart des quinze principaux produits confirme ce que l'on savait déjà, à savoir la prédominance des exportations secondaires sur les exportations primaires.

Si l'on compare ce tableau au tableau II.14, dressant la liste des quinze principaux produits d'exportation au Canada, des constats s'imposent. Le papier journal demeure le premier produit exporté, mais la part des exportations du Québec par rapport au Canada dans ce domaine diminue sensiblement de 1983 à 1989 (voir tableau II.16). Il en va de même de sa part déjà très faible au niveau des exportations d'automobiles, qui connaît néanmoins une bonne remontée en 1989, passant de 6.8% en 1987 à 11.4% deux ans plus tard. Par contre, sa part d'exportations d'équipements et de matériel de télécommunication ne cesse de progresser, passant de 28.6% en 1978 à 45.5% en 1989.

Les produits importés

Au niveau des quinze principaux produits d'importations du Québec, il ne faut pas se surprendre de retrouver l'automobile au premier rang en 1987 et 1989 (voir tableau II.17). Il en va de même pour l'ensemble du Canada, mais la différence à cet égard se situe au niveau des exportations. En effet, alors que le Canada est un exportateur net d'automobiles enregistrant un large surplus, le Québec vit une situation inverse, affichant un déficit relativement important de $1,4 milliard en 1989 et de $2,4 milliards en 1987, ce qui représentait respectivement 42% et 82% de son déficit commercial (voir tableau II.19)!

L'industrie de l'automobile apparaît donc un peu comme le talon d'achille du commerce extérieur québécois. La situation de cette industrie au Québec nécessite à elle seule un examen approfondi qu'il nous est impossible d'entreprendre dans ces pages. Disons simplement qu'elle dépend en grande partie d'investissements directs étrangers, lesquels se sont surtout concentrés en Ontario, dans la région des Grands Lacs.

La prochaine section, comparant le commerce interprovincial au commerce international, nous permettra de mieux approfondir ces disparités canadiennes et leurs incidences sur les échanges entre le Québec, le Canada, et le reste du monde.

III- LA POSITION DU QUÉBEC À L'ÉCHELLE NATIONALE ET INTERNATIONALE, 1984

Les données utilisées dans la présente section originent des tableaux input-output provinciaux de Statistique Canada, réestimés pour satisfaire un ensemble de contraintes nationales et régionales que nous ne décrirons pas ici.[19] Ces données nous permettent de fournir une estimation plus précise des flux de commerce interprovinciaux et avec l'étranger fondée, non seulement sur la valeur des expéditions manufacturières, mais sur l'ensemble de la production des provinces (secteurs primaire, secondaires et tertiaire). Pour alléger le texte, nous nous limiterons à quelques commentaires. Le lecteur intéressé aux données quantitatives pourra consulter la série de tableaux III.1 à III.12 qui se retrouvent en annexe.

Les parts provinciales des exportations et des expéditions

La figure III.1 montre clairement la prédominance de l'Ontario au pays, tant au niveau des exportations à l'étranger que des expéditions canadiennes. Au niveau national, sa part dans les livraisons excèdait de près de 9% sa part d'importations canadienne, soit environ 40% contre 31% en 1984. Au niveau international, toutefois, elle comptait pour environ 47% de toutes les exportations contre 50% pour les importations. Le Québec, quant à lui, arrivait bon deuxième, loin derrière l'Ontario, avec près de 25% des expéditions au Canada contre près de 26% des importations. Sa part d'importations excédait donc légèrement sa part d'expéditions, situation qui se reflétait encore davantage au niveau international, alors que le Québec comptait pour environ 17% des exportations à l'étranger contre environ 23% des importations. Sa part globale de près de 22% était sensiblement la même que celles des Prairies, situation qui s'explique en partie par l'importance, pour cette région, des exportations pétrolières et céréalières, comme nous le verrons plus loin.

De ces données, il ressort que le Canada représente un marché important pour le Québec, mais que l'inverse est aussi vrai.

Les soldes commerciaux dans le commerce interprovincial et international

En 1984, le solde commercial du Québec au niveau national était déficitaire de près d'un milliard de dollars, comme l'indique la figure III.2. C'est cependant au niveau

---

19 Les lecteurs intéressés trouveront réponses à leurs questions en consultant Statistique Canada, Division input-output, "The Balancing Process of the Regional Input-Output Tables", par René Durand, février 1989.

du commerce international que son déficit était le plus imposant, avec un déficit d'environ $3.2 milliards. De son côté, l'Ontario affichait un solde positif de près de $2 milliards à ce chapitre et les Prairies un imposant surplus de $9.3 milliards, imputable encore une fois à leurs exportations pétrolières et céréalières. L'Atlantique et la Colombie-Britannique, quant à elles, affichaient au niveau national un imposant déficit de $6.5 et $5.1 milliards respectivement.

Par conséquent, si l'on peut parler d'interdépendance entre le Québec et le reste du Canada (voir fig. III.1), on peut certes parler de dépendance de l'Atlantique et de la Colombie-Britannique face à ce même Canada. Notons qu'au niveau international, ces deux régions s'en tirent beaucoup mieux, avec respectivement un déficit de $500 millions et un surplus de $3 milliards.

Les taux de couverture (exportations/importations)

Au niveau global, les taux de couverture (voir en annexe la fig. III.3) du Québec et de la Colombie-Britannique étaient sensiblement les mêmes, avec plus de 93%. L'Atlantique était encore dans une classe à part avec 60%, alors que l'Ontario et les Prairies se détachaient fortement avec respectivement 115% et 127%.

Les effets de l'exclusion de certains produits primaires

Ces performances sont tempérées lorsque l'on exclut du total des importations et des exportations, certaines catégories de produits. Ainsi, la figure III.4 montre les parts relatives des régions, abstraction faite des céréales et autres produits agricoles, du pétrole, du charbon et des combustibles minéraux. La part du Québec au niveau des expéditions canadiennes augmente alors légèrement, de même que celle au niveau des exportations à l'étranger. Par contre, les Prairies voient la leur baisser de 23% à 14% au niveau national, et de 20% à 9% au niveau international. Les autres régions; incluant le Québec et l'Ontario, sont quant à elles peu affectées par la soustraction de ces produits, ce qui indique une forte dépendance des Prairies à l'égard d'un nombre restreint de secteurs, conséquence d'une économie peu diversifiée, contrairement au Québec et à l'Ontario dont la diversification est d'ailleurs notoire.

Ainsi, abstraction faite des produits ci-haut mentionnés, le solde commercial des Prairies au niveau global chute vers un déficit de $15.3 milliards, alors que le solde global du Québec grimpe vers un surplus de plus d'un milliard (fig. III.1). En fait, le Québec devient alors, avec l'Ontario, la seule région à afficher un solde global positif, encore loin derrière sa grande voisine cependant.

Plus précisément, le Québec couvre alors 105% de ses importations globales, contre 129% pour l'Ontario, 91% pour la Colombie-Britannique, 69% pour l'Atlantique et 60% pour les Prairies.

Les parts et soldes pour les biens

Les mêmes faits saillants apparaissent en ce qui concerne les biens proprement dits, comme en font foi les figures III.7 à III.12.

La situation du côté des services

Au chapitre des services, l'Ontario domine encore en 1984 les autres régions, avec une part au niveau des expéditions nationales de près de 46%, alors que sa part d'importations n'était que de 27% (fig III.13). L'écart était beaucoup moins prononcé au Québec, avec une part de 27% des expéditions nationales et d'un peu plus de 26% des importations. Les Prairies, par contre, affichaient une part des expéditions nationales deux fois plus petite que sa part d'importations; cette situation était semblable à celle de l'Atlantique, toutes proportions gardées. Il en va de même de leurs parts globales d'exportations et d'importations.

L'Ontario était la seule province à afficher un solde commercial positif (fig III.14) dans le secteur des services tant au niveau national que global. Le Québec est essentiellement en équilibre sur le plan interprovincial et international, enregistrant un léger surplus. La Colombie-Britannique atteignait quant à elle, tout juste le solde zéro, tandis que l'Atlantique et les Prairies accusaient un déficit marqué à ces deux niveaux. Notons cependant que l'Ontario, à ce chapitre, dépassait largement le Québec.

Le taux de couverture global du Québec (fig. III.15) était alors de 100%, ses exportations absorbant tout à fait ses importations. Celui de la Colombie-Britannique était légèrement en deçà, et celui de l'Ontario, bien au-dessus. Ce sont les Prairies qui, à ce chapitre, semblaient les moins performantes, étant la seule région à couvrir moins de 100% de ses importations de services à tous les niveaux.

Les transports et les communications

Au chapitre des transports et des communications, les données recueillies en 1984 appellent certains commentaires. Il peut être surprenant de constater qu'au niveau international, la part relative des exportations du Québec était de 26%, alors qu'elle affichait un maigre 18% au niveau national (fig. III.16). Cela tient en partie au dynamisme de Toronto par rapport à Montréal, sujet que l'un des auteurs de ce rapport

a fouillé dans des écrits récents.[20] En fait, seuls le Québec et l'Ontario affichaient des soldes négatifs au niveau national dans les transports et les communications, alors que ces deux mêmes provinces s'avèraient les plus dynamiques sur le marché étranger, avec chacune des soldes positifs de près de $2.5 milliards (fig. III.17). Les Prairies, quant à elles, affichaient la meilleure performance au niveau global, avec un solde positif de près de $3.3 milliards.

Une telle situation exigerait sans doute un examen plus minutieux, tenant compte du fait, comme le souligne François Moreau (*op. cit.*, p. 77), qu'il s'agit là de secteurs "où les marchés publics sont déterminants et qui font l'objet d'interventions politiques constantes."

Toujours dans les transports et les communications, l'Ontario et le Québec sont les seules provinces à afficher des taux de couverture inférieurs à 100% au niveau national, les autres couvrant largement leurs importations à ce niveau (fig. III.18). Au niveau international, le Québec arrive au troisième rang et l'Ontario au dernier parmi les cinq grandes régions du Canada. Les taux de couverture très élevés en Colombie-Britannique et dans l'Atlantique ne doivent pas surprendre puisqu'en chiffres absolus, ces deux régions exportent et importent relativement peu.

Les soldes commerciaux du Québec et de l'Ontario dans les transports et les communications

Pour mieux faire ressortir la situation du Québec et de l'Ontario, il importe d'examiner la figure III. 19 qui fait état de la répartition des soldes commerciaux des deux provinces dans les transports et les communications en 1984. La comparaison de leurs déficits dans l'ensemble des régions canadiennes (sauf au Québec où l'Ontario bénéficie d'un surplus) et de leurs surplus au niveau international y apparaît assez frappante.

Les vêtements et les textiles

En ce qui concerne le secteur des vêtements et des produits textiles, le Québec a toujours occupé une place prédominante. En 1984, sa part relative des expéditions au Canada se montait à près de 57%, suivie d'assez loin par celle de l'Ontario, avec environ 34%, les autres régions se partageant le peu qui restait (fig. III.20). Toujours en 1984, la part québécoise des importations canadiennes comptait pour moins du tiers

---

20 Voir P.-P. Proulx, *Montréal ville québécoise canadienne et mondiale*, Institut des villes internationales, 1990.

de sa part d'expéditions. Au niveau international, sa part d'exportations était d'environ 44% contre près de 42% des importations canadiennes de l'étranger.

Seul le Québec, en 1984, affichait un solde global positif dans le secteur des vêtements et des textiles (fig. III.21). En fait toutes les autres régions affichaient un solde négatif à tous les niveaux, sauf l'Ontario qui enregistrait un solde positif au niveau du commerce national seulement. Quant au Québec, il affichait un solde négatif uniquement au niveau international, accusant un déficit d'environ $2 milliards. Ceci reflète en partie son rôle d'importateur pour le reste du Canada.

Les taux de couverture reflètait évidemment la même situation, le Québec couvrant 350% de ses importations nationales, l'Ontario 100% et les autres régions un peu moins de 20% chacune. La couverture était cependant moins bonne au niveau international, avec un peu plus de 20% pour le Québec. L'Ontario s'en tirait légèrement mieux, les autres régions affichant quant à elles un taux de couverture négligeable.

Les soldes commerciaux du Québec et de l'Ontario dans les vêtements et les textiles

La figure III.23 montre la répartition des soldes commerciaux ontariens et québécois dans les vêtements et textiles en 1984. Celui du Québec est positif pour chacune des régions canadiennes. Celui de l'Ontario, aussi, sauf pour le Québec, où il accuse un déficit de près de $1.1 milliard. Les soldes commerciaux des deux provinces sont négatifs au niveau international, le Québec s'en tirant légèrement mieux que sa grande voisine.

Le secteur des vêtements et des textiles apparaît important pour le Québec et l'Ontario. Il est regrettable que nous ne disposions pas de données plus récentes pour en évaluer les tendances. Il faudrait voir aussi dans quelle mesure le libre-échange canado-américain, et surtout l'éventuelle inclusion du Mexique, auront un impact sur cette industrie légère, intensive en main-d'oeuvre bon marché.

Résumé des tableaux de la section III (voir annexe 2)

Soldes Québécois par Secteurs et par Marchés, 1984
(milliers de dollars)

	reste du Canada		étranger		X–M
Biens	155	(0.29)	-5 128	(0.26)	-4 973
Services	675	(0.14)	-23	(0.03)	44
Transports et communications	-1 312	(0.30)	1 929	(0.17)	617
TOTAL	-1 089	(0.20)	-3 222	(0.13)	-4 312
Textiles et vêtements	1 823	-651	1 172		
Papiers et produits connexes	560	2 618	3 178		
Machines et Matériel	-175	-1 884	-2 059		
Voitures et Camions	-155	-2 208	-2 363		
Appareils électriques et de téléphonie	152		-507		-355
Services de communication	-86		9		-77

Les chiffres entre parenthèses représentent le ratio X/(X+M+production intérieure) soit les exportations sur la somme des exportations, importations et production intérieure pour fin de consommation intérieure.

IV- COMMERCE INTERPROVINCIAL ET INTERNATIONAL DES DIVERS SECTEURS DE PRODUCTION EN RAPPORT AU PIB, QUÉBEC ET AUTRES PROVINCES CANADIENNES, 1974, 1979 ET 1984

Étudions maintenant le comportement des exportations québécoises, pour la décennie 1974–1984, tant vers le Canada que vers l'étranger. Nous utilisons dans cette section des chiffres compilés par le Conseil économique du Canada qui reflètent l'ensemble des exportations (primaires, secondaires et tertiaires) interprovinciales. En gardant à l'esprit certaines réserves vis-à-vis des données, nous allons comparer les performances des exportations québécoises sur les marché canadien et mondiaux pour identifier certaines tendances.

La situation interne

La part du Québec dans les exportations interprovinciales canadiennes décroît nettement au cours de la décennie 1974–1984, passant de 28.2% en 1974 à 23.5% en 1984 (Tableau IV.1, Fig. IV.1). Le Québec est en fait l'une des deux seules régions au Canada à voir sa part décroître, avec l'Ontario qui voit la sienne passer de 42.0% à 36.2%. La part des Prairies croît particulièrement rapidement, bondissant de 19.5% à 27.1%. L'Atlantique et la Colombie-Britannique voient aussi leurs parts augmenter, de façon plus modeste cependant. La tendance générale, si l'on se fie aux exportations (biens et services confondus), ne confirme donc pas l'hypothèse d'une augmentation de la dépendance du Québec vis-à-vis du marché canadien, mais plutôt à la diminution de celle-ci.

La situation internationale

En contrepartie, le Québec voit ses exportations à l'étranger en proportion de l'ensemble des exportations canadiennes hors pays augmenter de 17.0% en 1974 à 18.0% en 1984. Cette performance, bien que modeste, apparaît tout de même exceptionnelle si l'on considère la concurrence ontarienne dont le ratio exportations à l'étranger/exportations canadiennes hors pays passe de 40.1% à 46.4% au cours de la même période. Encore une fois, l'Ontario et le Québec se distinguent du reste du Canada puisque les Prairies, l'Atlantique et la Colombie-Britannique voient leur part dans les exportations internationales canadiennes chuter, et de façon dramatique dans le cas de ces deux dernières régions.

L'importance relative des débouchés canadiens et étrangers

Les données du tableau IV.2 sont encore plus révélatrices de l'importance

relative des débouchés canadiens et étrangers. Ramenant les exportations canadiennes et internationales de chaque région en proportion de leurs produits intérieurs bruts respectifs, les données permettent, dans une certaine mesure, d'éliminer les effets de conjoncture qui pourraient influencer la croissance ou la baisse des exportations.

Les faits saillants qui s'en dégagent sont d'une part que le Québec est la seule province parmi les cinq grandes régions canadiennes à subir une baisse de son ratio exportations canadiennes/PIB. Les autres régions voient toutes leurs ratios augmenter, et de façon très prononcée pour les Prairies, l'Atlantique et la Colombie-Britannique.

Parallèlement, nos exportations vers l'étranger en proportion de notre produit intérieur brut augmentent comme c'est le cas pour les autres régions canadiennes à l'exception de l'Atlantique. Notons que ce pourcentage est cependant le plus bas parmi les régions, ce qui permet de rappeler le défi que devra relever le Québec.

Devant ces quelques observations, force est d'admettre que nos exportations réalisent une meilleure percée, du moins au cours de la décennie considérée, sur les marchés étrangers. En cela, la position québécoise s'apparente à celle de l'Ontario, alors que les autres régions canadiennes se caractérisent davantage par une évolution en sens contraire.

V- COMPARAISONS INTERRÉGIONALES

Dans un travail récent pour le groupe Borderlands[21] l'un des auteurs de ce texte a utilisé une banque de données de Statistique Canada sur le commerce international Canada–États-Unis de produits primaires et secondaires, par industries, par provinces et par États, pour la période 1976–1987. Signalons au lecteur que ces données ne sont pas ajustées pour tenir compte du transit (voir l'annexe I) comme celles publiées par le Bureau de la statistique du Québec, d'où des biais possibles dont il est question dans la note infrapaginale ci-dessous.

Puisque la banque de données s'étale sur onze ans, les seules périodes "comparables" sont d'une part celles de 1975–1987 (11 ans) qui touchent les exportations et importations des produits primaires et secondaires, et d'autre part celles de 1974–1984 (10 ans) sur les expéditions interprovinciales de produits manufacturés, ces dernières étant également obtenues de Statistique Canada par l'entremise d'enquêtes sur les expéditions de produits manufacturés (voir la section I). Notre examen de la dynamique comparative des flux commerciaux Est-Ouest versus Nord-Sud sera donc très limité.

Sans perdre de vue les limites de cette étude, procédons à une brève comparaison du taux moyen de croissance annuelle des expéditions interprovinciales des manufacturiers avec celui des expéditions provinciales de biens primaires et secondaires vers les États-Unis.

Les expéditions manufacturières de l'Alberta et de la Colombie-Britannique vers les autres provinces durant la période 1974–1984 (tableau I.7 et V.1) ont connu une croissance plus rapide que leurs exportations vers les États-Unis durant la période 1976–1987. Dans toutes les autres provinces (i.e. les provinces responsables de 88% de toutes les exportations canadiennes vers les États-Unis et de 81 % des exportations internationales) durant la période 1976–1987, les exportations vers les États-Unis ont augmenté à un taux plus rapide que les expéditions vers les autres provinces.

Bien que les données examinées ne soient comparables qu'en partie seulement, il y a des indications à l'effet que l'espace économique du Québec a déjà évolué de façon à refléter une orientation Nord-Sud plus naturelle que l'axe Est-Ouest

---

21 P.-P. Proulx, *Primary and Secondary Trade between Canada and the U.-S., A National and Provincial Overview*, cahier 9038 , département des sciences économiques, Université de Montréal, décembre 1990.

(marché commun canadien), moins dynamique et plus artificiel. Rappelons que selon les données de Statistique Canada (voir le tableau I.7), les expéditions interprovinciales de produits manufacturés du Québec ont augmenté annuellement de 2.9% en moyenne tandis que ses exportations internationales totales grimpaient de 14.7%. Rappelons aussi que la part du Québec dans les expéditions manufacturières par origine est en déclin, soit de 27% du total en 1974 à 25% en 1984. Une comparaison du taux annuel de croissance des exportations de produits primaires et secondaires vers les États-Unis, de 1976 à 1987 (tableau V.1) avec celui des expéditions manufacturières interprovinciales sur la période 1974-1984 (tableau I.7)—comparaison limité, nous en convenons—indique qu'exception faite de la Colombie-Britannique, le commerce Nord-Sud semble plus dynamique que le commerce Est-Ouest, et ce avant l'Accord de libre-échange!

Notre analyse nous amène à prévoir une augmentation continue de l'importance du marché américain, un déclin progressif de l'importance du marché du reste du Canada, et une augmentation de celui des destinations éloignées, soit sur le continent nord-américain ou outre-mer. Notre défi principal est de diversifier nos relations commerciales car les marchés du reste du Canada et des États-Unis sont parmi les moins dynamiques, bien qu'ils abondent d'opportunités au niveau régional, comme nous le verrons en étudiant de plus près le marché américain.[22]

Présence québécoise sur les marchés régionaux américain, 1976–87

Soixante-quinze pour cent des exportations du Québec sont destinées aux régions frontalières. Nos exportations vers les régions du Maine–New Hampshire–Vermont et du Connecticut–Massachussetts–Rhode Island s'accroissent plus vite que celles destinées aux autres régions. Notons que la région non frontalière, qui comprend la Virginie, la Caroline du Nord, le Maryland, le Delaware et le District de Colombia, constitue une destination dynamique pour les industries d'exportation québécoises.

Le Québec est en compétition avec le Manitoba, la Saskatchewan et l'Ontario sur les marchés régionaux américains du Michigan et de l'Ohio, lesquels reçoivent 9%

---

22 Pour une discussion plus étayée de certains éléments d'une stratégie de développement économique pour le Québec, voir P.-P. Proulx, *Quebec—From a Borderland to a Borderless Economy, Whither Quebec in Canada, North America and the World*, Center for International Studies, University of Toronto, 2 novembre 1990 (à paraître). On y trouvera d'autres références pertinentes au sujet des politiques économiques provinciales, régionales et municipales pour le Québec.

des exportations québécoises.

Notons cependant qu'aucun des trois marchés où la croissance des exportations ou des importations québécoises est la plus rapide ne constitue une région frontalière. C'est là un trait caractéristique du Québec dans le cadre nord-américain (voir tableau V.7).

Plusieurs industries québécoises, exportant vers leurs marchés américains les plus importants, croissent à un rythme très rapide (voir tableau V.2). L'industrie des scieries, ateliers de rabotage et usines de bardeaux enregistrait un taux de croissance annuel moyen de près de 41% dans ses exportations vers la région du New Jersey–New York–Pennsylvanie au cours de la période 1976–87. Pour la même région et la même période, les exportations de l'industrie de l'énergie électrique s'accroissent à un taux annuel moyen de près de 34%, et celles de l'industrie de l'équipement de communication et autre matériel électronique de 21%.

En contrepartie, certaines industries sont beaucoup moins dynamiques dans leurs exportations vers les marchés américains les plus importants pour le Québec. On constate, par exemple, les faibles performances de l'industrie des vêtements pour homme (voir tableau V.4) dont les exportations décroissent sur la période concernée à un taux annuel moyen de -26%. Celles de l'industrie des fibres chimique et des filés de filament, quant à elles, diminuent à un taux annuel moyen de -16%, ce qui n'a rien de surprenant si l'on considère les fermetures d'entreprises qu'a dû subir le Québec.

Exportations des régions américaines vers le Québec et la réexportation québécoise

Durant la période 1976–87, trois régions frontalières américaines comptent parmi les quatre plus importantes régions américaines exportant au Canada; le Michigan–Ohio est responsable de 20% de ces exportations, celle de New York–New Jersey–Pennsylvanie absorbe quant à elle 16% des exportations américaines vers le Canada, et enfin l'Illinois–Indiana–Wisconsin en absorbe 13%.

Les régions américaines les plus importantes en terme d'exportations vers le Québec figurent toutes parmi les régions frontalières (voir tableau V.5).

Les effets des investissements américains au Québec (Pratt & Whitney) et des investissements étrangers directs du Québec aux États-Unis (Bombardier au Vermont) sont d'importants facteurs déterminant la nature de notre commerce interrégional.

En ce qui touche certaines exportations des États-Unis vers le Québec soit l'industrie des équipements de communication et des produits électroniques, celle du

matériel ferroviaire roulant (voir tableau V.8), et des pièces et accessoires pour véhicules automobiles, on peut à juste titre supposer que plusieurs d'entre elles sont en fait réexportées aux États-Unis ou dans le reste du Canada.

Les industries du matériel ferroviaire roulant (vers la région du Maine–New Hampshire–Vermont) et des aéronefs et pièces d'aéronef (vers la région de New York–New Jersey–Pennsylvanie), comptent parmi les plus grandes réexportatrices québécoises. Les effets des réductions dans les dépenses militaires américaines et la menace d'expansion des barrières non tarifaires peuvent donc avoir une incidence directe sur l'évolution du commerce entre le Québec et les États-Unis. La position dynamique du Québec dans ses exportations de matériel ferroviaire roulant et d'équipements de communication et autre matériel électronique (voir tableau V.2) doit être évaluée en gardant à l'esprit le rôle joué par les phénomènes de réexportation et de commerce intra-industriel.

Le dynamisme des exportations de la région du Connecticut–Massachussetts–Rhode Island dans les industries des équipements de bureau et des aéronefs et pièces d'aéronefs vers le Québec n'échappe pas non plus à cette mise en garde.

VI- COMPARAISON DES IMPACTS DU COMMERCE INTERPROVINCIAL ET INTERNATIONAL SUR L'ÉCONOMIE QUÉBÉCOISE

Les tableaux VI.1 et VI.2 identifient les impacts sur divers aggrégats économiques d'exportations québécoises vers i) le reste du Canada (tableau VI.1) et ii) le reste du Monde (tableau VI.2). Les simulations ont été effectuées par le Bureau de la Statistique du Québec à l'aide de leur modèle intersectoriel. Nous nous sommes contenté de rapprocher les chiffres sur les exportations internationales et interprovinciales par une simple règle de trois afin d'évaluer, sur une base comparable, les impacts relatifs (directs, indirects et totaux) d'exportations québécoises de un milliard de dollars.

Nous utilisons aussi un facteur de correction de 4.2% pour les données concernant l'impact économique pour le Québec suite à des ventes de 15.1 milliards de dollars de produits québécois vers le reste du Canada en 1984 puisque ces ventes sont estimées en dollars de 1990, tandis que celles concernant le commerce international sont estimées en dollars de 1989. Il faut donc dégonfler les estimations en valeur monétaire des impacts du commerce interprovincial à l'aide du taux d'inflation québécois de cette année-là. De plus, nous devons préciser que les effets des ventes dans le reste du Canada sont estimés pour l'année 1984 tandis que les effets des exportations internationales se fondent sur des exportations réalisées en 1989. Au cours de la période 1984–1989, un changement dans les compositions respectives des expéditions et des exportations peut s'être produit ce qui affecterait sensiblement la valeur des différences d'impact. Mais devant l'ampleur de celles-ci, nous prétendons que la composition des exportations ou des expéditions ne peut avoir changé suffisamment sur la période 1984–1989 pour affecter le signe des différences et donc les conclusions générales que l'on peut en tirer.

Les effets directs concernent les impacts perceptibles à l'intérieur de l'entreprise exportatrice, que ce soit au niveau de l'emploi, des salaires versés, de la valeur ajoutée, etc. Les effets indirects, quant à eux, ont trait aux industries ou aux entreprises en amont, soit les fournisseurs des entreprises exportatrices. Sont aussi considérés dans les effets indirects, les fournisseurs des fournisseurs (jusqu'à sept itérations). Notons aussi que certaines industries, le tourisme par exemple, font l'objet d'un traitement spécial puisque les premiers fournisseurs sont considérés parmi les effets directs. De même, le Bureau de la statistique du Québec à révisé récemment sa classification des effets directs en enlevant de ces derniers les impacts sur la main-d'oeuvre. Elle fait maintenant partie des effets indirects, les travailleurs étant

considérés comme fournisseurs. Cependant pour la comparaison qui nous intéresse, cette distinction n'était pas encore présente.

La plus grande profitabilité de nos exportations internationales par rapport à nos exportations vers le reste du Canada ressort de l'examen des tableaux VI.1 et VI.2. Parmi les onze aggrégats que permet d'estimer le modèle intersectoriel du BSQ, huit affichent une valeur plus élevée à tous les niveaux (direct et indirect) lorsqu'il s'agit d'exportations internationales.

Plus spécifiquement, nous constatons que des exportations de un milliard de dollars pour le Québec génèrent sensiblement le même volume de création d'emplois, qu'elles soient internationales ou interprovinciales. Si l'on considère les ratios des effets directs, indirects et totaux d'exportations internationales sur les effets correspondants d'exportations interprovinciales, on remarquera que les effets sur la main-d'oeuvre sont sensiblement les mêmes, avec des ratios de 0.984 pour les effets directs, 0.995 pour les effets indirects et 0.989 pour les effets totaux (tableau VI.3). S'il existe une différence, nos exportations internationales seraient légèrement moins génératrices d'emplois que nos exportations interprovinciales. Ce dernier phénomène pourrait s'expliquer, entre autres facteurs, par l'exportation nationale de produits plus intensifs en main-d'oeuvre.

Appliquant la même règle du ratio aux salaires et traitements avant impôts, nous remarquons que les exportations internationales, bien que moins génératrices d'emplois que nos exportations interprovinciales, produisent davantage de revenus pour les travailleurs puisque les ratios respectifs s'établissent cette fois à 1.138, 1.104 et 1.124. En clair, des exportations québécoises de un milliard de dollars généreront 12.4% de plus en masse salariale si elles se font au niveau international plutôt qu'au niveau interprovincial. Ce dernier constat permet de supposer que nos exportations internationales sont issues davantage des industries où la main-d'oeuvre est plus spécialisée et les salaires plus élevés.

La valeur ajoutée est, elle aussi, plus sensible aux exportations internationales qu'aux exportations interprovinciales. Le ratio est de 1.087 en effets directs, 1.050 en effets indirects et 1.072 en effets totaux. Cela implique que nos exportations internationales portent sur des produits subissant un plus haut degré de transformation que nos exportations interprovinciales.

On sait que les exportations génèrent des importations puisqu'il est nécessaire d'importer certains intrants nécessaires à la fabrication des marchandises exportables. Que l'on pense, par exemple à la bauxite entrant dans la fabrication de l'aluminium

exporté. Notons qu'il s'agit d'un phénomène qu'expliquent mal nos théories conventionnelles du commerce international.[23] Il appert en outre que nos exportations internationales nécessitent davantage d'importations que nos exportations interprovinciales. L'effet total sur les importations se partage cependant en effets directs et indirects aux comportements différents. Ainsi, les exportations internationales nécessitent davantages d'importations en amont (effets indirects) que les exportations interprovinciales. Le contraire est vrai au niveau des effets directs, le Québec étant relativement plus autosuffisant dans les intrants nécessaires à la production de marchandises exportables sur le plan international. Jusqu'à un certain point, on peut voir là une confirmation de certaines théories du commerce internationale élaborées notamment par Hecksher-Ohlin qui stipulent qu'une région se spécialisera dans la production de biens pour lesquels elle dispose d'une dotation de facteurs plus grande afin de bénéficier au maximum de ses avantages comparatifs dans les échanges. La production québécoise destinée aux marchés extérieurs se concentrerait donc davantages dans les secteurs où le Québec dispose de dotations de facteurs importantes (hydro-électricité, aluminium, bois...) que la production destinée au marché intérieur canadien. La loi des avantages comparés contraint donc davantage le Québec internationalement qu'"interprovincialement". Nos travaux nous indique cependant que ce cadre conceptuel est inadéquat pour expliquer le commerce du Québec avec les États-Unis.[24]

Sur le plan de la fiscalité, la différence est frappante: le gouvernement provincial encaisse au total $96 416 en impôts sur les salaires et traitements, en parafiscalité et en taxes indirectes, par milliard de dollars suite à des exportations internationales tandis qu'il n'encaisse que $78 100 pour un montant équivalent d'exportations aux autres provinces. C'est une différence de 23.5% en faveur des exportations internationales. Cette différence se partage en des effets directs plus élevés de 46.7% au niveau des taxes indirectes, 29.7% sur le plan de la parafiscalité et 21.7% supérieurs en impôts sur les salaires et gages. Un constat semblable peut s'établir au niveau du gouvernement fédéral dont les revenus sont plus sensibles aux exportations internationales québécoises qu'à ses exportations vers les autres provinces.

---

23 P.-P. Proulx a étudié le commerce intra-industrie Canada–États-Unis au niveau national. Le lecteur intéressé pourra consulter l'ouvrage référé à la note infrapaginale 12. Quoique techniquement réalisable, nous n'avons pas fait cette analyse au niveau québécois.

24 Voir note infrapaginale 12.

Il ressort très clairement de la précédente analyse que nos exportations axées sur les marchés internationaux sont davantages profitables économiquement que nos exportations destinées au marché canadien, et ce, tant au niveaux des salaires, de la valeur ajoutée, que des revenus des gouvernements. Nous considérons aussi que l'orientation vers les marchés internationaux est plus profitable sur le plan de l'emploi. Les emplois associés à des industries compétitives et exportatrices à l'échelle internationale constituant un meilleur gage d'avenir, surtout si l'on vise une politique de plein emploi reposant sur le long terme plutôt que les emplois en sursit des industries protégées et tournées vers le commerce national.

VII- LES SERVICES

Nous traiterons principalement dans cette section des services commerciaux. Ceux-ci comprennent, selon la définition de Statistique Canada (Cat. 67-510), 16 rubriques principales:

1) Les services de consultation et autres services spécialisés (génie civil, architecture, droit, comptabilité, commercialisation, planification, fiscalité, finances, forages et mise en valeur des ressources naturelles et humaines);
2) Les services reliés aux transports (dépenses par les compagnies aériennes se rapportant aux services de transports);
3) Les services de gestion et d'administration;
4) La recherche et le développement;
5) Les commissions (grossistes, courtiers, excluant les commissions sur le commerce des valeurs mobilières en cours);
6) Redevances, brevets d'auteurs et marques déposées;
7) Films et radiodiffusion;
8) Publicité et promotion des ventes;
9) Services financiers: assurance;
10) Autres services financiers;
11) Services informatiques;
12) Location de matériel;
13) Concessions et droits semblables;
14) Communications;
15) Services de raffinage et de traitement;
16) Frais d'outillage et autres frais d'automobile spéciaux.

Nos données nous ont été fournies gracieusement par Jacob Ryten, statisticien en chef adjoint de Statistique Canada. Ces données régionales (selon la localisation du siège social) couvrent l'ensemble des services commerciaux de façon aggrégée pour la période allant de 1983 à 1986. Notons que les estimations fournies comporte une révision pour les années 1983 et 1984, suite à des fautes d'allocation affectant la Colombie-Britannique, l'Alberta, et, dans une moindre mesure, l'Ontario. Notons aussi que des données plus récentes, classifiées selon la succursale, devraient être disponibles sous peu.

Au niveau des recettes, les services commerciaux sont de loin l'élément le plus dynamique du total des services sur le plan canadien, passant de 20% du total des recettes à la balance des invisibles en 1969 à 32% en 1984. Les services commerciaux deviennent donc la principale composante des recettes. Ils deviennent

aussi la principale composante des paiements avec 36% du total en 1984.[25]

La répartition régionale se fait selon la localisation du siège social de la compagnie. La proportion la plus élevée des recettes et des paiements au titre des services commerciaux va aux compagnies dont le siège social est situé en Ontario ou au Québec, ces deux provinces étant responsables de près de 90% des recettes et 80% des paiements en 1986; les chiffres correspondant pour 1983 étaient de 86% des recettes canadiennes des services commerciaux et 71% des paiements. Il n'est pas adéquat cependant de considérer l'Ontario et le Québec comme formant un groupe homogène au sein du Canada en ce qui a trait aux services commerciaux. De fait, le Québec, en plus de se distinguer comme l'Ontario quant à l'ampleur de ses échanges internationaux au titre des services commerciaux, se différencie de son voisin par la persistance d'un surplus important sur la période 1983–1986 tandis que l'Ontario essuie sur la même période d'important déficits.

Une récente analyse de Polèse et Verreault[26] identifie les services de l'industrie du génie-conseil et les services de consultation comme principaux artisans de ces surplus québécois des services commerciaux. Ces auteurs constatent que les bureaux québécois et ontariens de génie-conseil sont proportionnellement plus engagés dans l'exportation de services que ceux des autres provinces canadiennes, l'Ontario comptant 34.6% des firmes canadiennes en 1982 et 45.5% des bureaux exportateurs en 1984 tandis que le Québec regroupe 14.3% des firmes canadiennes et 25% des bureaux exportateurs.

Ils constatent également que les grandes firmes québécoises semblent nettement plus engagées sur le marché extérieur que les autres grands bureaux canadiens, le Québec possédant 14.7% des grands bureaux canadiens et 41.7% des grands bureaux exportateurs. Les trois plus grandes sociétés canadiennes se trouvent au Québec et les firmes ontariennes enregistrent un déclin de leurs revenus d'exportations. Fait plus surprenant encore, l'emploi consolidé des entreprises exportatrices de génie-conseil dont le siège social est localisé au Québec représente 49.8% du total de l'emploi canadien et 60.4% de la main-d'oeuvre en poste à

---

25 Voir Statistique Canada, *Le commerce international des services du Canada 1969 à 1984*, Cat. 67–510.

26 R. Verreault et M. Polèse, *L'exportation de services par les firmes canadiennes de génie-conseil: évolution récente et avantages concurrentiels*, Institut de recherches politiques, 1989. Nous reproduisons presque textuellement ici certains passages de cet ouvrage.

l'étranger, soit un total de 51% de l'emploi des firmes exportatrices.

Le Québec est bon premier dans les honoraires étrangers mais deuxième derrière l'Ontario pour les honoraires canadiens. Si l'on ajoute à ces honoraires ceux versés par la firme Lavalin, les entreprises québécoises sont premières tant au niveau des honoraires étrangers qu'au niveau des honoraires canadiens. De plus, la proportion de leur chiffre d'affaires provenant des exportations est la plus élevée (41.6% contre 36.8% pour la Colombie-Britannique) à l'échelle canadienne et les firmes québécoises sont bien implantées sur la plupart des continents.

Impacts des services commerciaux internationaux

Nous avons étudié brièvement au chapitre précédent les impacts relatifs et comparés d'exportations internationales et interprovinciales pour le Québec. Disposant des données nécessaires à une estimation des effets des services commerciaux internationaux du Québec, nous pouvons aussi comparer ceux-ci à l'effet des exportations internationales. Les tableaux VI.2, VII.2 et VII.3 font ressortir clairement la plus grande sensibilité de la plupart des aggrégats économiques aux services commerciaux internationaux comparativement aux exportations en général.

Plus spécifiquement, pour une même valeur, les services commerciaux ont des effets directs supérieurs aux exportations internationales dans huit des onze grands aggrégats que l'on peut estimer et des effets totaux supérieurs sept fois sur onze. Il est intéressant d'observer à ce stade, la dichotomie entre les effets directs et indirects. Les effets directs liés aux services commerciaux internationaux sont en effet systématiquement supérieurs tandis que les effets indirects sont systématiquement inférieurs (onze fois sur onze). De plus, les services commerciaux semblent n'avoir qu'une faible influence sur les importations si on les compare aux exportations internationales, le ratio des effets totaux des services commerciaux sur les effets totaux des exportations internationales n'est que de 0.166. Cela nous apparaît tout à fait compatible avec la conclusion de Polèse et Verreault, attribuant les succès québécois en matière de services commerciaux aux services de consultation et de génie-conseil. Ces secteurs d'activités économiques se fondent sur une main-d'oeuvre hautement spécialisée car le facteur-clé de la production des services de génie-conseil est d'abord le capital humain. L'industrie des services de consultation est relativement

plus autonome et ne génère donc que peu d'effets indirects du fait du peu de fournisseurs impliqués dans la production. Enfin, l'emploi de main-d'oeuvre hautement spécialisée entraîne des effets plus considérables sur l'emploi et la masse salariale et donc, par ricochet sur les revenus perçus par les gouvernements provincial et fédéral, particulièrement par le biais de l'impôt direct et de la parafiscalité.

CONCLUSION

Le lecteur formé à l'école néo-classique conventionnelle (Hecksher-Ohlin) du commerce international voudra peut-être faire le point sur les soldes commerciaux du Québec par produits ou industries, sur le plan international ou avec le reste du Canada, dans un effort pour identifier les avantages comparés de notre province. Sur le plan international (voir le tableau II.19), il trouvera des soldes positifs pour les produits classés comme moteurs d'avions et pièces, autres équipements et matériel de télécommunication et pièces d'avions sauf moteur. Ce sont là des secteurs où l'on note la présence de succursales et de firmes transnationales, d'où le besoin de bien comprendre les déterminants de la localisation des sièges sociaux et des activités de production, de la distribution des firmes multinationales et des "patterns" d'investissements directs étrangers, dans une économie mondiale où les écarts de coûts absolus sont, pour certaines activités, aussi pertinents que la bonne vieille structure des coûts et avantages composés de nos théories néo-classiques. Nous sommes peu éclairés sur le sujet au Québec.

Une lecture des soldes avec le reste du Canada et l'Ontario nous permet certes d'identifier des secteurs qui ont, sous l'effet de la politique commerciale canadienne—en voie de disparition suite à l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, connu des surplus, comme la bonneterie et les vêtements, le bois, le papier et les produits connexes. On remarque cependant l'existence d'un déficit au niveau international dans le secteur des textiles et du vêtement. Ce déficit est dû en partie au rôle de transit que joue le Québec (voir le tableau C.2), mais aussi aux avantages comparatifs évidents du Mexique et de certains pays en voie de développement, lesquels avantages se manifesteront avec l'entrée du Mexique dans l'Accord de libre-échange Canada–États-Unis–Mexique, et possiblement avec les modifications à venir dans l'Accord Multifibre. Qu'il y ait des niches et des créneaux pour le Québec dans ces secteurs est probable mais encore là, leurs déterminants et la connaissance de la concurrence existante exigent des travaux de recherche plus développés au Québec. Les forces du Québec dans les papiers et produits connexes et les métaux primaires (quoiqu'il y ait là des soucis concernant les matières premières et l'environnement à prendre en considération) sont telles que les exportations québécoises vers le reste du Canada se manifesteraient vraisemblablement, même durant une période de transition politique et économique et par la suite, à moins de vouloir nier totalement nos théories du commerce international, ce que nos collègues ontariens hésiteraient à faire!

Le lecteur initié aux analyses du commerce international sait qu'il faut aller au-

delà des lectures de soldes commerciaux pour établir les avantages comparés du Québec. Il ne pourra pas cependant tirer profit d'une lecture des dotations de facteurs du Québec par rapport à celles de ses concurrents, ces estimations n'existant pas à notre connaissance.

L'on voudra peut-être s'inspirer des nouvelles théories du commerce international, dans lesquelles figurent les imperfections de marché, les économies d'échelle et les efforts pour capter les rentes et les externalités, en partie à coups de subventions, mais nous l'incitons à beaucoup de prudence en raison des contraintes du fisc québécois, de l'absence évidente d'information pertinente au sein du gouvernement, et des règles du jeu très contraignantes en ce qui concernent les subventions et aides sélectives de l'Accord de libre-échange et du GATT. L'immobilité relative des Québécois et Québécoises (et donc l'"internalisation" des externalités) donne cependant un motif pour des interventions touchant la formation, l'aide à l'utilisation de nouvelles technologies, à l'exportation, à la formation de réseaux, l'offre d'information sur les marchés potentiels, etc. Nous avons déjà livré nos premières réflexions sur ces sujets et il n'est pas utile de les reprendre ici.[27]

Il nous semble cependant qu'un effort soutenu d'analyse (comme on en trouve au *Centre for International Studies* de l'Université de Toronto) est nécessaire pour éclairer un volet essentiel de la politique économique d'un Québec confédéral ou souverain. Comment établir nos cibles et nos créneaux sans connaître plus à fond l'évolution de l'environnement économique global dans lequel doivent oeuvrer nos entreprises? Savoir que les opportunités d'exportation sont plus considérables dans les nouveaux pays industrialisés et autres pays du Sud-Est Asiatique qu'au Japon, en Europe, aux États-Unis et dans le reste du Canada, malgré les marchés importants et dynamiques qu'on trouve dans les régions les moins dynamiques, n'est certes pas suffisant! Savoir que nos exportations internationales de services commerciaux ont des impacts plus intéressants que nos exportations de biens, lesquelles ont des impacts plus intéressants (sauf sur l'emploi) que nos expéditions vers les autres provinces, est instructif mais encore insuffisant pour nos fins.

Ne pas pouvoir estimer les effets de l'Europe de 1992 sur le Québec, ni ceux des ententes prévues par la Communauté économique européenne ou l'A.E.L.É., et retrouver des Québécois qui attribuent à ce dernier tous nos maux, alors que d'autres, qui ignorent pourtant le dynamisme des marchés régionaux américains, y voient une

---

27 Voir P.-P. Proulx, *Quebec—From a Borderland...*, *op. cit.*

planche de salut (la vérité, selon nos travaux, se situe sans doute entre les deux), semblent encore témoigner d'une lacune dans nos connaissances.

L'enjeu de la diversification des relations commerciales du Québec, de laquelle dépend en partie la viabilité du Québec de demain, nécessite des travaux d'analyse qui sont à peine engagés au Québec. Sans information accrue, rapidement disponible et largement diffusée, sur l'ensemble des flux commerciaux international et interprovincial du Québec, sur les réseaux auxquels participent nos entreprises et institutions des diverses villes et régions du Québec dans les secteurs primaires, secondaires et tertiaires ainsi que sur les rôles et stratégies des gouvernements de tous les paliers dans le commerce international, comment formuler nos politiques d'innovation, de R-D, d'éducation et de formation?

Nous osons espérer que ce rapport sommaire, d'ailleurs incomplet en raison du manque de temps et de ressources qui ne nous permet pas d'exploiter à fond toutes les statistiques actuellement disponibles, saura être utile à ceux qui veulent contribuer à la formulation de politiques pertinentes pour le Québec, dans une économie de plus en plus intégrée dans le continent et ouverte sur le monde.

ANNEXE 1

QUALITÉ ET ROBUSTESSE DES ESTIMATIONS

Enquêtes de Statistique Canada sur la destination des expéditions des manufacturiers canadiens

Les données recueillies lors des enquêtes de Statistique Canada permettent de brosser un tableau général de la situation du commerce interprovincial et international. Elles comportent cependant des limites, en ce qui a trait à la vérification des questionnaires, à l'exactitude des renseignements, au taux de non-réponse ainsi qu'à la portée même du questionnaire.

Les questions posées lors de l'enquête sur les expéditions de l'industrie manufacturière font partie intégrante du recensement canadien des manufactures auxquels les concepts s'appliquent. Posées au niveau des établissements, ces questions furent présentées seulement aux grandes firmes responsables de 96.4% des expéditions totales de $230.1 milliards en 1984. La valeur de ces expéditions (incluant les réparations et la fabrication à forfait) est donnée en dollars canadiens et correspond à la valeur de vente nette indiquée par l'unité déclarante. Ce montant exclut les escomptes, les reprises, les remises, la taxe de vente, les droits et taxes d'accise et les frais de transport perçus par les transporteurs à forfait ou publics.

En 1984, on a demandé aux répondants de rapporter la première destination vers laquelle les produits furent livrés. Il pourrait s'agir de l'établissement d'un grossiste, d'un autre distributeur, ou encore de l'usager final du produit. On ne tient pas compte du fait que les destinataires présumés peuvent réexpédier ces mêmes produits ailleurs sans aucune transformation. Les produits ne font alors que transiter avant d'atteindre leur véritable destination. Autre limite des données sur le commerce interprovincial: les compagnies aux nombreuses succursales, dans les enquêtes de 1967 et 1979, furent invitées à traiter les transferts internes comme des destinations, alors qu'en 1974 aucune instruction de ce genre n'était donnée. De tels flux commerciaux peuvent moins facilement refléter le lieu de la destination finale des livraisons. On notera également les faits suivants:

— Dans les enquêtes sur les expéditions, les importations de produits manufacturés ne sont pas incluses.

— Les enquêtes interviennent à des points différents du cycle d'exportation:, l'année 1974 fut une année pauvre pour les exportations, 1979 une année moyenne et 1984, une année de boom. Les industries de l'automobile et des pièces de

véhicule, pour la plupart localisées en Ontario, ont connu une forte croissance durant cette dernière année.

— En matière de cycle commercial, 1967 fut une année prospère de la phase d'expansion qui débuta en 1962 et s'acheva en 1969. De leur côté, 1974 et 1979 furent des sommets juste avant la récession, alors que 1984 marqua le début d'une très longue phase d'expansion, laquelle arriva à son terme en 1990.

— Soulignons, contrairement à nos données sur l'exportation et l'importation, lesquelles couvrent à la fois les secteurs primaire et secondaire, que les données sur les expéditions ne s'appliquent qu'aux manufacturiers, c'est-à-dire le secteur secondaire. Les deux sources de données utilisées dans cette comparaison excluent donc l'industrie des services, ce qui limite de façon significative l'analyse du commerce Canada–États-Unis.

— La valeur des livraisons donnée en dollars ne comprenait pas, dans certains cas, le travail à forfait et les réparations.

— Les pourcentages déclarés des destinations provinciales ont parfois été calculés sur la base de tendances de long terme et non sur la valeur des livraisons de 1984.

— Certains répondants n'ont pas répondu ou n'ont donné qu'une réponse partielle à la question sur la destination des livraisons. En général, les régistres des établissements sont établis sur la base de grandes régions regroupant plusieurs provinces (les Prairies, l'Atlantique, le centre du Canada), ce qui rend difficile la répartition des livraisons, dont la précision est directement proportionnelle à la valeur des régistres.

— Une partie des livraisons pour lesquelles aucune destination n'était indiquée a fait l'objet d'imputation par Statistique Canada. Les établissements ayant reçu le questionnaire abrégé, ou dont les renseignements ont été extraits de dossiers administratifs, n'avaient tout simplement pas à répondre à la question, et l'on a présumé que leurs livraisons avaient pour destination la province d'origine. Le gros des imputations effectuées concernaient ces établissements, qui représentaient par ailleurs 4% des livraisons manufacturières déclarées en 1984.

— Dans l'ensemble des données publiées, 11% des livraisons manufacturières n'ont pas été réparties par destination. La précision et l'ampleur des renseignements recueillis varient avec la taille des établissements. La valeur moyenne des livraisons par les établissements ayant répondu à la question était de $15 millions,

comparativement à $10 millions pour ceux qui n'ont pas répondu, les valeurs médianes se situant respectivement à $3.2 et $2.5 millions.

Notons cependant que les données de 1984, tirées des tableaux input/output et utilisées dans la section III, nous semblent être plus fiables, quoique persistent des points d'interrogations.

Comparaison des estimations de Statistique Canada avec les données corrigées pour le transit des livraisons publiées par le Bureau de la statistique du Québec

Le Bureau de la Statistique du Québec publie sa propre estimation des exportations et des importations internationales du Québec. Celle-ci s'établit suivant un critère de correction visant à réajuster les données publiées par Statistique Canada afin de tenir compte du phénomène de transit des produits. Les exportations estimées par le BSQ se fondent sur deux types d'exclusions d'exportations chargées au Québec par Statistique Canada; celle des produits qui ne sont pas produits au Québec et qui n'ont subit aucune transformations au Québec (il s'agira alors d'une exclusion totale), ou soit une exclusion partielle des exportations chargées au Québec selon cinq critères. Ces critères consistent d'une part à comparer la production manufacturière du Québec (P) avec les estimations des exportations (X), et d'autre part à comparer la somme de la production et des importations (P+M) aux exportations. Une étude de la consommation apparente (CA) s'ensuit.

Un quatrième critère consiste à étudier ce que le BSQ identifie comme le ratio critique de l'importance relative ([P/2]/X). Finalement, un cinquième critère consiste tout simplement à comparer directement les données de l'enquête manufacturière sur la destination des expéditions des produits manufacturés (DEPM) du BSQ aux données des exportations canadiennes chargées au Québec.

Se fondant sur ces critères, le BSQ effectue jusqu'à présent 18 exclusions dont 15 sont totales et 3 partielles, ces exclusions touchant 40 classes de produits.

En ce qui a trait aux importations, celles-ci sont corrigées en tenant compte de deux critères principaux, soit celui de l'importance relative des importations canadiennes dédouanées au Québec dans les importations canadiennes totales, ou sur la base d'une comparaison de la production industrielle avec la consommation apparente.[28]

Au niveaux des exportations et importations totales québécoises, les corrections du BSQ abaissent les exportations de 16.8% en moyenne par rapport aux valeurs estimées par Statistique Canada et elles augmentent les importations de 11%. Le tableau C.1 indique de 1978 à 1986, l'ampleur des différences. Notons que les principales exclusions des exportations se font au niveau des céréales non moulues (exclusion totale), pour une valeur moyenne de plus de 2 milliards de dollars sur la période; viennent ensuite les minerais, concentrés et déchets de fer (exclusion partielle) pour plus de un demi milliard de dollars. Ensemble, ces deux exclusions représentent près de 85% du total (tableau C.2) des exclusions d'exportations. Quant aux importations, le secteur automobiles et châssis représente en moyenne pour la période près de 90 % du réajustement à la hausse des importations québécoises.

---

28 Pour plus de détails sur les méthodes de corrections employées par le BSQ voir la brochure intitulée *Programme de correction et d'amélioration des données du commerce international du Québec*, octobre 1987, réalisée par Richard Lahaie de la Division du commerce international, Direction des statistiques des entreprises au BSQ. Nous nous contenterons de présenter ici un bref aperçu de l'ampleur des corrections.

Tableau C.1)

	Exportations (000 000$)		%	Importations (000 000$)		%
	BSQ	Stat. Can.		BSQ	Stat. Can.	
1978	8 930	10 741	-16.9	9 883	9 080	8.8
1979	11 370	13 760	-17.4	12 168	11 193	8.7
1980	14 098	17 589	-19.8	13 715	12 809	7.1
1981	15 065	18 592	-19.0	17 356	16 384	5.9
1982	14 400	18 044	-20.2	13 594	12 780	6.4
1983	14 961	18 800	-20.4	15 768	13 854	13.8
1984	17 373	21 300	-18.4	19 344	17 204	12.4
1985	18 632	22 037	-15.5	20 266	17 174	18.0
1986	19 992	20 795	-3.9	21 436	18 171	18.0
1987	20 215	20 840	-3.0	23 196	19 983	16.1
Moyenne:			-15.4			11.5

source: Calculs des auteurs à partir de BSQ, *Programme de correction et d'amélioration des données du commerce international du Québec*, Octobre 1987 et *Commerce international du Québec*, édition 1988.

Tableau C.2)
Correspondance entre les estimations de Statistique Canada et du Bureau de la statistique du Québec par produits exportés à l'étranger et importés de l'étranger par le Québec, 1978–1984

Pourcentage d'exclusion du BSQ et (pourcentage par rapport au total des exclusions).

EXPORTATIONS

Année	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Céréales non moulues	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	(67.4)	(57.0)	(72.4)	(67.9)	(78.4)	(80.0)	(75.1)	(64.1)	(1.5)	(0.4)
Fruits et baies congelées	0.02	8.5	0.9	0.25	100	100	100	100	100	100
	(–)	(0.01)	(–)	(–)	(–)	(0.01)	(–)	(–)	(0.01)	(0.03)
Graines, noix et amandes	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	(0.3)	(3.3)	(0.8)	(1.0)	(0.3)	(0.1)	(0.2)	(0.1)	(1.8)	(0.2)
Minerais, concentrés	39.6	46.2	46.6	49.5	48.2	50.1	46.0	66.4	45.3	46.4
et déchets de fer	(15.7)	(25.8)	(16.4)	(20.6)	(13.4)	(12.2)	(13.0)	(22.8)	(61.7)	(44.2)
Minerais, concentrés	44.9	54.0	59.3	73.6	100	100	100	100	100	100
et déchets de cuivre	(0.7)	(1.1)	(1.2)	(1.4)	(0.5)	(0.7)	(1.1)	(1.4)	(1.9)	(5.0)
Minerais, concentrés	100	100	100	100	100	100	100	100	51.1	100
et déchets de nickel	(4.2)	(4.3)	(3.8)	(6.5)	(3.1)	(3.1)	(5.0)	(5.8)	(3.9)	(17.8)
Minerais, concentrés et	44.2	43.8	20.7	28.8	100	100	100	100	100	100
déchets de métaux précieux	(0.2)	(0.1)	(0.1)	(0.06)	(0.06)	(0.3)	(0.1)	(0.06)	(0.4)	(1.1)
Minerais, concentrés	80.7	84.5	87.1	85.3	90.1	100	100	100	100	100
et déchets de zinc	(3.1)	(1.4)	(1.0)	(0.8)	(0.9)	(0.7)	(1.3)	(1.1)	(2.6)	(6.2)
Autres minerais, concentrés							9.2	100	100	...
déchets de métaux							(0.1)	(0.1)	(2.3)	...
Pâte de bois et pâtes	11.4	11.4	6.8	7.5	100	100	100	100	100	100
similaires	(1.2)	(1.7)	(0.8)	(0.8)	(0.7)	(0.4)	(0.5)	(0.5)	(4.8)	(5.9)
Autres produits chimiques	97.2	97.1	96.0	86.4	100	100	100	100	100	100
inorganiques	(5.4)	(3.4)	(2.0)	(0.5)	(1.8)	(1.8)	(2.3	(3.3)	(11.1)	(14.8)
Nickel et alliages	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	(0.2)	(0.2)	(0.1)	(0.04)	(0.04)	(0.03)	(0.05)	(0.04)	(0.1)	(0.1)
Pièces et accessoires	100	100	100	94.4	100	100	100	100	100	100
de navires et bateaux	(1.6)	(1.9)	(1.4)	(1.0)	(0.9)	(0.6)	(1.6)	(0.6)	(4.4)	(4.3)

IMPORTATIONS

Année	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Automobiles et châssis	243.6	242.5	224.6	212.4	439.3	782.1	860.4	1896.8	2192.4	2186.4
	(91.2)	(92.6)	(93.4)	(91.3)	(102.0)	(100.1)	(95.4)	(93.3)	(93.1)	(98.2)
Camions et châssis					6324.4	1929.3	2904.8	1731.8	2644.2	134.0
					(27.5)	(10.0)	(18.1)	(15.5)	(17.4)	(12.7)
Téléviseurs, radios	97.6	100.6	98.3	141.4	25.7	255.4	279.7	363.6	304.5	331.2
et phonographes	(8.8)	(7.4)	(6.6)	(8.8)	(1.5)	(7.0)	(9.3)	(7.3)	(7.2)	(8.0)
Sous-vêtements,										
vêtements de nuit					-50.1	-50.5	-57.7	-57.7	-56.1	-54.3
et vêtements de dessus non tricotés					(-31.0)	(-17.1)	(-22.8)	(-16.1)	(-17.7)	(-18.8)

source: Calculs d'auteurs à partir de BSQ, *Programme de correction et d'amélioration des données du commerce international du Québec*, Octobre 1987 et *Commerce international du Québec*, édition 1988.

ANNEXE 2

Tableau I.1

Évolution de la part relative de chacune des régions canadiennes et du Québec dans les échanges de produits manufacturés, 1967–1984

	Expéditions en pourcentage			
	Québec vers la région		région vers le Québec	
	A	B	C	D
Atlantique				
1967	21.7	36.3	1.3	3.9
1974	22.8	40.1	2.2	3.8
1979	18.1	34.7	2.2	6.5
1984	23.5	48.2	2.2	7.6
Ontario				
1967	14.8	81.0	29.8	87.8
1974	16.6	81.3	27.9	83.5
1979	14.4	75.9	27.6	81.8
1984	12.8	76.1	23.4	82.6
Prairies				
1967	11.2	21.9	2.1	6.2
1974	11.0	19.5	2.6	7.8
1979	9.9	21.2	3.1	9.3
1984	7.4	19.7	2.1	7.4
Colombie-Britannique				
1967	10.2	22.8	0.7	2.1
1974	9.5	21.3	0.7	2.1
1979	8.2	19.5	0.8	2.5
1984	7.2	20.3	0.7	2.4

source: BSQ, *Les échanges de produits manufacturés entre le Québec et les provinces canadiennes 1967-1984*, 1987.

* Le Yukon est les Territoires du Nord-Ouest sont inclus dans la région des Prairies.

A: % $\frac{\text{Expédition du Québec vers la région}}{\text{Expéditions du Canada vers la région}}$

B: % $\frac{\text{Expédition du Québec vers la région}}{\text{Expédition du Canada (excluant la région) vers la région}}$

C: % $\frac{\text{Expédition de la région vers le Québec}}{\text{Expéditions du Canada vers la Québec}}$

D: % $\frac{\text{Expédition de la région vers le Québec}}{\text{Expédition du Canada (excluant la région) vers le Québec}}$

Tableau I.2)

Taux d'approvisionnement (*) entre les régions canadiennes
(en pourcentage)

1974–(1984) région d'origine	région de destination Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.
Atlantique	**48.7**	2.1	1.3	1.0	0.8
	(51.2)	(2.1)	(0.9)	(0.6)	(0.5)
variation %	5.1	0.0	-30.8	-40.0	-37.5
Québec	17.6	**67.4**	13.6	9.6	7.8
	(23.5)	**(71.7)**	(12.8)	(7.3)	(7.2)
variation %	33.5	6.4	-5.9	-24.0	-7.7
Ontario	30.3	26.7	**82.1**	28.3	22.4
	(23.3)	(23.4)	**(83.2)**	(24.0)	(17.8)
variation %	-23.1	-12.4	1.3	-15.2	-20.5
Prairies	2.1	3.0	2.1	**54.3**	9.6
	(1.3)	(2.1)	(2.3)	**(62.4)**	(9.8)
variation %	-38.1	-30.0	9.5	14.9	2.1
C.-B.	1.2	0.8	0.9	6.8	**59.3**
	(0.6)	(0.7)	(0.8)	(5.6)	**(64.7)**
variation %	-50.0	-12.5	-11.1	-17.6	9.1
TOTAL	100	100	100	100	100

source: calculs du ministère de l'Expansion économique régionale (MEIR) et de Statistique Canada, Cat. 31-530.

* Le taux d'approvisionnement mesure la valeur des expéditions d'une province vers la province de destination en pourcentages des expéditions de l'ensemble du Canada vers la même destination.

Tableau I.3

Solde net des expéditions interprovinciales et interrégionales, Canada 1967–1984

Région	Balance des expéditions 000 000$				Balance en % de la somme des expéditions du et vers le reste du Canada			
	1967	1974	1979	1984	1967	1974	1979	1984
Atlantique	-859	-1 537	-2 186	-3 400	-61	-50	-42	-49
Québec	286	1 220	716	3 331	5	10	3	12
Ontario	2 954	4 331	9 028	8 214	36	28	34	24
Prairies	-1 616	-2 664	-5 332	-5 564	-55	-45	-46	-40
C.-B.	-765	-1 349	-2 236	-2 580	-45	-38	-35	-35

source: calculs du ministère de l'Expansion économique régionale (MEIR) et de Statistique Canada, Cat. 31-530.

Tableau I.4)

Répartition des livraisons, selon le genre de destination, 1984
(en pourcentage)

Origine	région d'origine	reste du Canada	autres pays
Atlantique	54	18	28
Québec	52	27	21
Ontario	52	17	31
Prairies	69	18	13
Colombie-Britannique	51	14	35
Toutes les régions	54	19	27

source: Statistique Canada, Cat. 31-530.

Tableau I.5)

Répartition des livraisons, selon l'origine
(en pourcentage)

Origine	1974	1979	1984
Atlantique	5	5	4
Québec	27	26	25
Ontario	50	50	53
Prairies	9	10	10
Colombie-Britannique	9	10	8
Toutes les régions	100	100	100

source: Statistique Canada, Cat. 31-530.

Tableau I.6)

Variation dans les taux d'approvisionnement des régions canadiennes, 1967–74, 1974–1979 et 1974–1984

Région d'origine	Atlantique	Québec	Destination Ontario	Prairies	C.-B.
Atlantique					
67–74	4.5	0.8	0.3	0.1	..
74–79	5.3	0.1	0.1	0.5	0.5
74–84	2.3	-0.1	0.3	..	0.2
Québec					
67–74	0.4	1.6	1.3	0.4	1.3
74–79	5.9	0.5	2.5	1.5	1.2
74–84	6.4	4.6	-2.6	-2.6	-0.8
Ontario					
67–74	5.5	2.7	1.3	4.9	5.1
74–79	0.6	1.0	2.5	0.3	0.1
74–84	-7.3	-3.7	-0.6	-4.3	-4.4
Prairies					
67–74	0.3	0.4	1.5	4.3	3.1
74–79	0.1	0.5	1.9	1.7	0.8
74–84	-1.1	-1.0	0.9	7.7	-0.4
C.-B.					
67–74	0.2	..	..	1.0	3.3
74–79	..	0.1	..	0.3	1.4
74–84	-0.2	0.2	0.1	-0.8	5.7

source: calculs du ministère de l'Expansion économique régionale (MEIR) et de Statistique Canada, Cat. 31-530.

Tableau I.7)

Croissance dans les expéditions provinciales aux autres provinces et dans les exportations hors du pays, 1974–1984

	Expéditions vers les autres provinces		variation moyenne annuelle	Expéditions hors du Canada		variation moyenne annuelle
	1974	1984		1974	1984	
	'000$		%	'000$		%
Terre-Neuve	560 688	175 968	-10.9%	442 435	514 895	1.5%
Île-du Prince-Édouard	65 270	96 245	4.0%	7 531	90 679	28.3%
Nouvelle-Écosse	1 100 218	1 478 067	3.0%	431 000	855 894	7.1%
Nouveau-Brunswick	1 113 004	1 250 483	1.2%	522 774	1 413 173	10.5%
Québec	11 300 376	15 074 946	2.9%	3 071 943	12 132 085	14.7%
Ontario	20 558 571	20 907 767	0.2%	8 422 957	38 051 406	16.3%
Manitoba	1 204 553	1 730 211	3.7%	209 914	824 853	14.7%
Saskatchewan	517 726	801 827	4.5%	114 462	384 527	12.9%
Alberta	1 665 399	4 152 054	9.6%	277 146	1 816 843	20.7%
Colombie-Britannique	4 476 060	11 621 628	10.0%	2 786 473	6 357 516	8.6%
Territoires du N.-O.	..	..	..	..	..	..
Canada	..	..	..	16 286 634	62 441 871	14.4%

source: Statistique Canada, Cat. 31-522 et 31-530.

Tableau I.8)
Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec le reste du Canada, par groupe d'industries, 1984

	Expéditions				Balance des échanges	
	Du Québec vers le reste du Canada A		Du reste du Canada vers le Québec B			
Groupe d'industries	'000 000$	%	'000 000$	%	C = A-B '000 000$	D = C/(A+B) %
Aliments	1 720,3	11,4	2 151,7	18,3	-431,4	-11,1
Boissons	x	x	93,2	0,8	..	..
Tabac	x	x	233,4	2,0	..	..
Produits en caoutchouc	x	x	274,0	2,3	..	..
Produits en matière plastique	x	x	237,2	2,0	..	..
Cuir et produits connexes	x	x	141,9	1,2	..	..
Textiles de première transformation	x	x	461,4	3,9	..	..
Produits textiles	x	x	186,7	1,6	..	..
Habillement	1 332,0	8,8	303,6	2,6	1028,4	62,9
Bois	341,6	2,3	272,0	2,3	69,6	11,4
Meubles et articles d'ameublement	x	x	163,0	1,4	..	..
Papier et produits connexes	1 259,7	8,4	784,4	6,7	475,2	23,3
Imprimerie, édition et industries connexes	x	x	244,7	2,1	..	..
Première transformation des métaux	1 221,8	8,1	591,8	5,0	630,0	34,7
Fabrication de produits métalliques	695,0	4,6	545,8	4,7	149,1	12,0
Machinerie	219,4	1,5	314,0	2,7	-94,6	-17,7
Matériel de transport	1 186,1	7,9	118,2	9,5	67,9	3,0
Produits électriques et électroniques	948,3	6,3	867,4	7,4	80,8	4,5
Produits minéraux non métalliques	x	x	307,3	2,6	..	..
Produits raffinés du pétrole et du charbon	x	x	586,4	5,0	..	..
Produits chimiques	1 578,8	10,5	1 531,9	13,0	46,9	1,5
Autres industries manufacturières	x	x	333,7	2,8	..	..
TOTAL	15 075,1	100	11 743,7	100	3 331,3	12,4

source: BSQ, *Les échanges de produits manufacturés entre le Québec et les provinces canadiennes 1967-1984*, 1987.

x: donnée confidentielle

Tableau I.9)

Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec le reste du Canada, par groupe d'industries, 1979

	Expéditions				Balance des échanges	
	Du Québec vers le reste du Canada A		Du reste du Canada vers le Québec B		C = A-B	D = C/(A+B)
Groupe d'industries	'000 000$	%	'000 000$	%	'000 000$	%
Aliments et boissons	1 007,6	9,6	1 994,1	20,3	-986,5	-32,9
Tabac	x	x	183,2	1,9	..	..
Caoutchouc et plastiques	x	x	359,9	3,7	..	..
Cuir	x	x	132,0	1,4	..	..
Textile	819,9	7,8	490,3	5,0	329,6	25,2
Bonneterie	x	x	78,7	0,8	..	..
Vêtement	1 053,4	10,0	197,6	2,0	855,8	68,4
Bois	x	x	224,9	2,3	..	..
Meubles et articles d'ameublement	240,6	2,3	112,9	1,2	127,7	36,1
Papier et produits connexes	728,2	6,9	514,1	5,2	214,1	17,2
Imprimerie, édition et industries connexes	272,9	2,6	173,7	1,8	99,2	22,2
Première transformation des métaux	1 010,9	9,6	768,1	7,8	242,8	13,7
Produits métalliques	654,3	6,2	516,5	5,3	137,8	11,8
Machinerie	312,0	3,0	387,1	4,0	-75,1	-10,7
Matériel de transport	x	x	1 050,5	10,7	..	..
Appareils et matériel électriques	807,5	7,7	795,1	8,1	12,4	0,8
Produits minéraux non métalliques	121,3	1,2	127,1	1,3	-5,8	-2,3
Pétrole et charbon	x	x	323,5	3,3	..	..
Produits chimiques	977,1	9,3	1 027,6	10,5	-50,5	-2,5
Autres industries manufacturières	x	x	349,9	3,6	..	..
TOTAL	10 524,0	100	9 806,8	100	717,5	3,5

source: BSQ, *Les échanges de produits manufacturés entre le Québec et les provinces canadiennes 1967-1984*, 1987.

x: donnée confidentielle

Tableau I.10)
Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec l'Ontario, par groupe d'industries, 1984

Groupe d'industries	Expéditions Du Québec vers l'Ontario A '000 000$	%	Expéditions De l'Ontario vers le Québec B '000 000$	%	Balance des échanges C = A-B '000 000$	D = C/(A+B) %
Aliments	1 056,6	10,9	1 501,7	15,5	-445,1	-17,4
Boissons	x	x	x	x	..	..
Tabac	212,2	2,2	233,4	2,4	-21,2	-4,8
Produits en caoutchouc	222,8	2,3	x	x	..	..
Produits en matière plastique	189,3	2,0	221,1	2,3	-31,8	-7,8
Cuir et produits connexes	119,9	1,2	x	x	..	..
Textiles de première transformation	351,9	3,6	435,8	4,5	-83,9	-10,7
Produits textiles	374,0	3,9	173,9	1,8	200,1	36,5
Habillement	783,1	8,1	221,3	2,3	561,8	55,9
Bois	276,0	2,9	109,1	1,1	166,9	43,3
Meubles et articles d'ameublement	165,9	1,7	154,2	1,6	11,7	3,7
Papier et produits connexes	1 031,7	10,7	665,4	6,9	366,3	21,6
Imprimerie, édition et industries connexes	385,9	4,0	235,7	2,4	150,2	24,2
Première transformation des métaux	1 111,1	11,5	532,1	5,5	579,0	35,2
Fabrication de produits métalliques	411,1	4,3	512,4	5,3	-101,3	-11,0
Machinerie	130,2	1,3	302,4	3,1	-172,2	-39,8
Matériel de transport	436,8	4,5	933,8	9,6	-497,0	-36,3
Produits électriques et électroniques	626,3	6,5	785,9	8,1	-159,6	-11,3
Produits minéraux non métalliques	93,5	1,0	279,1	2,9	-185,6	-49,8
Produits raffinés du pétrole et du charbon	x	x	x	x	..	..
Produits chimiques	1 006,8	10,4	1 344,7	13,9	-337,9	-14,4
Autres industries manufacturières	222,8	2,3	322,2	3,3	-99,4	-18,2
TOTAL	9 653,7	100	9 701,5	100	-47,8	-0,3

source: BSQ, *Les échanges de produits manufacturés entre le Québec et les provinces canadiennes 1967-1984*, 1987.

x: donnée confidentielle

Tableau I.11)

Balance des échanges de produits manufacturés du Québec avec l'Ontario, par groupe d'industries, 1979

	Expéditions				Balance des échanges	
	Du Québec vers l'Ontario A		De l'Ontario vers le Québec B		C = A-B	D = C/(A+B)
Groupe d'industries	'000 000$	%	'000 000$	%	'000 000$	%
Aliments et boissons	604,9	9,1	1 162,1	14,5	-557,2	-31,5
Tabac	164,7	2,5	183,1	2,3	-18,4	-5,3
Caoutchouc et plastiques	199,6	3,0	x	x	..	..
Cuir	113,3	1,7	122,7	1,5	-9,4	-4,0
Textiles	498,1	7,5	440,3	5,5	57,8	6,2
Bonneterie	125,5	1,9	65,2	0,8	60,3	31,6
Vêtement	546,7	8,2	139,8	1,7	406,9	59,3
Bois	246,2	3,7	88,0	1,1	158,2	47,3
Meubles et articles d'ameublement	124,5	1,9	106,2	1,3	18,3	7,9
Papier et produits connexes	556,1	8,3	405,1	5,1	151,0	15,7
Imprimerie et édition	208,8	3,1	165,2	2,1	43,6	11,7
Métaux primaires	838,1	12,6	727,5	9,1	10,6	7,1
Produits métalliques	340,1	5,1	483,5	6,0	-143,4	-17,4
Machinerie	159,8	2,4	363,1	4,5	-203,3	-38,9
Matériel de transport	318,2	4,8	947,9	11,8	-629,7	-49,7
Appareils et matériel électriques	478,9	7,2	737,5	9,2	-258,6	-21,3
Produits minéraux non métalliques	67,3	1,0	122,1	1,5	-54,8	-28,9
Pétrole et charbon	232,3	3,5	x	x	..	..
Produits chimiques	646,8	9,7	977,6	12,2	-330,8	-20,4
Autres industries manufacturières	195,0	2,9	342,5	4,3	-147,4	-27,4
TOTAL	6 665,0	100	8 018,6	100	-1 353,6	-9,2

source: BSQ, *Les échanges de produits manufacturés entre le Québec et les provinces canadiennes 1967-1984*, 1987.

x: donnée confidentielle

Tableau I.12)

Rapport aux marchés locaux par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1979

	Rapport expéditions locales/reste du Canada (en pourcentage)					
Régions	Québec	Ontario	Atlantique	Prairies	C.-B.	Moyenne
Groupe d'industrie						
Aliments	79.6	71.1	64.5	62.9	73.7	70.4
Boissons	..	..	..	..	..	
Tabac	..	..	..	..	..	..
Produits en caoutchouc	..	59.0	..	..	..	..
Produits en matière plastique	..	67.8	..	69.0	71.6	..
Cuir et produits connexes	..	53.4	..	..	..	..
Textiles de première transformation	54.1	51.8	..	..	..	..
Produits textiles	..	..	..	..	..	..
Habillement	42.4	..	..	..	..	..
Bois	67.1	69.5	..	..	53.3	..
Meubles et articles d'ameublement	46.6	55.4	..	..	..	..
Papier et produits connexes	57.2	68.8	..	..	67.3	..
Imprimerie, édition et industries connexes	66.4	72.2	..	..	..	..
Première transformation des métaux	48.4	75.2	..	..	..	..
Fabrication de produits métalliques	54.7	58.3	84.1	78.5	58.8	66.9
Machinerie	43.1	46.8	..	81.7	..	..
Matériel de transport	52.8	59.3	33.4	59.7	63.8	53.8
Produits électriques et électroniques	40.1	42.2	19.2	43.2	38.8	36.7
Produits minéraux non métalliques	78.5	..	..	..	..	..
Produits raffinés du pétrole et du charbon	..	94.2	..	..	..	..
Produits chimiques	49.0	55.5	..	..	63.9	..
Autres industries manufacturières	36.4	48.7	46.2	..	..	..
TOTAL	60.8	63.8	65.5	71.1	67.3	65.7

source: Statistique Canada, Cat. 31-530.

Données calculées par les auteurs.

* Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont inclus dans la région des Prairies.

Tableau I.13)

Rapport aux marchés locaux par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1984

	Rapport expéditions locales/reste du Canada (en pourcentage)					
Régions	Québec	Ontario	Atlantique	Prairies	C.-B.	Moyenne
Groupe d'industrie						
Aliments	78.0	73.6	74.6	69.1	81.9	75.4
Boissons	..	86.0	..	..	..	..
Tabac	..	..	..	..	..	..
Produits en caoutchouc	..	70.4	..	..	..	..
Produits en matière plastique	..	73.9	..	73.7	..	..
Cuir et produits connexes	..	..	..	..	..	..
Textiles de première transformation	..	44.0	..	..	..	..
Produits textiles	..	65.5	..	..	..	..
Habillement	56.3	60.9	..	..	..	..
Bois	82.0	88.3	85.5	80.6	63.8	80.0
Meubles et articles d'ameublement	..	75.0	..	..	..	..
Papier et produits connexes	57.7	71.3	..	..	70.9	..
Imprimerie, édition et industries connexes	..	86.7	..	..	..	..
Première transformation des métaux	51.9	84.0	..	..	..	..
Fabrication de produits métalliques	70.8	78.1	..	..	80.1	..
Machinerie	72.1	69.7	..	..	..	..
Matériel de transport	57.4	69.6	..	68.9	..	..
Produits électriques et électroniques	52.1	65.7	..	47.2	72.6	..
Produits minéraux non métalliques	..	79.7	..	..	..	..
Produits raffinés du pétrole et du charbon	..	91.1	..	..	..	..
Produits chimiques	51.1	68.2	..	74.5	..	..
Autres industries manufacturières	..	69.2	..	..	..	..
Total			75.2	79.6	79.1	75.0

source: Statistique Canada, Cat. 31-530.

Données calculées par les auteurs.

* Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont inclus dans la région des Prairies.

Tableau I.14)

Ratio d'auto-approvisionnement par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1979

Régions	Taux d'auto-approvisionnement (en pourcentage)					
Groupe d'industrie	Québec	Ontario	Atlantique	Prairies	C.-B.	Moyenne
Aliments et Boissons	70.9	84.5	58.5	74.9	61.3	70.0
Tabac	43.7	58.3	..	..	..	..
Produits en caoutchouc	27.3	83.5	..	4.2	6.6	..
Produits en matière plastique	70.3	88.8	..	48.3	52.8	..
Cuir et produits connexes	57.2	67.2	..	..	..	..
Textiles de première transformation	67.5	57.2	8.7	13.3	12.6	31.9
Produits textiles	76.2	44.9	..	..	..	..
Habillement	83.0	39.6	..	21.1	12.3	..
Bois	78.8	60.0	75.3	49.4	95.3	71.7
Meubles et articles d'ameublement	73.7	80.3	17.2	39.0	34.6	49.0
Papier et produits connexes	67.1	72.1	47.0	37.4	77.5	60.2
Imprimerie, édition et industries connexes	83.5	88.1	60.0	72.7	67.5	74.4
Première transformation des métaux	56.1	81.5	24.7	43.5	46.2	50.4
Fabrication de produits métalliques	67.6	88.5	37.7	50.7	55.1	59.9
Machinerie	44.9	86.3	11.2	49.9	40.6	46.6
Matériel de transport	37.9	89.1	17.8	17.0	49.4	42.2
Produits électriques et électroniques	42.2	73.1	5.1	12.1	11.4	28.8
Produits minéraux non métalliques	82.8	92.2	68.2	84.4	78.4	81.2
Produits raffinés du pétrole et du charbon	90.1	91.7	91.7	97.0	90.7	92.2
Produits chimiques	50.1	76.0	14.4	82.2	37.1	51.9
Autres industries manufacturières	41.7	82.6	14.1	13.2	16.3	33.6
TOTAL	66.3	81.0	47.9	53.2	57.8	61.3

source: Statistique Canada, Cat. 31-530.

Données calculées par les auteurs.

* Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont inclus dans la région des Prairies.

Tableau I.15)

Ratio d'auto-approvisionnement par grandes catégories d'industries et par régions du Canada, 1984

	Taux d'auto-approvisionnement (en pourcentage)					
Régions Groupe d'industrie	Québec	Ontario	Atlantique	Prairies	C.-B.	Moyenne
Aliments	73.9	82.3	62.0	72.2	60.4	70.3
Boissons	91.1	93.9	84.4	78.4	83.7	86.3
Tabac	51.1	62.6	..	..	..	..
Produits en caoutchouc	31.8	78.2	..	..	..	..
Produits en matière plastique	71.4	85.8	..	51.1	65.3	..
Cuir et produits connexes	63.6	77.3	..	..	..	..
Textiles de première transformation	68.8	48.7	..	..	..	..
Produits textiles	75.7	62.1	..	26.1	..	..
Habillement	85.0	47.6	..	28.0	19.5	..
Bois	85.1	65.0	75.7	59.1	96.3	76.2
Meubles et articles d'ameublement	77.6	85.7	..	48.4	44.9	..
Papier et produits connexes	68.7	68.5	39.5	38.0	78.2	58.6
Imprimerie, édition et industries connexes	88.6	89.9	63.3	78.8	78.1	79.8
Première transformation des métaux	69.0	81.0	..	61.2	37.5	..
Fabrication de produits métalliques	75.5	91.0	42.4	56.2	65.6	66.1
Machinerie	64.3	92.5	21.3	69.8	57.1	61.0
Matériel de transport	45.4	89.1	38.0	18.7	50.5	48.3
Produits électriques et électroniques	54.3	82.0	..	19.8	25.6	..
Produits minéraux non métalliques	73.6	93.5	60.2	83.7	85.3	79.3
Produits raffinés du pétrole et du charbon	86.6	93.4	65.5	91.5	87.7	85.0
Produits chimiques	51.8	83.6	32.2	50.7	36.7	51.0
Autres industries manufacturières	65.4	88.3	..	36.6	45.2	..
TOTAL	71.7	83.2	51.2	62.4	64.7	66.6

source: Statistique Canada, Cat. 31-530.

Données calculées par les auteurs.

* Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest sont inclus dans la région des Prairies.

Tableau II.1)

Exportations et importations du Québec et du Canada en pourcentage du PIB, 1978–1989

	Québec		Canada	
	% exportations PIB	% importations PIB	% exportations PIB	% importations PIB
Année				
1978	15	17	..	..
1979	17	19	..	..
1980	19	19	..	..
1981	18	21	23	22
1982	17	16	..	..
1983	16	17	..	..
1984	17	19	25	21
1985	17	19	25	22
1986	17	18	24	22
1987	15	18	..	..
1988	..	..	..	..
1989	15	17	21	21

source: BSQ, *Revue statistique du Québec*, mars 1990; *Le Québec statistique, 1989*; *Programme d'amélioration des données du commerce international du Québec*, octobre 1987. Les données ont été corrigées au ministère des Affaires internationales par la Direction études et analyses.

Tableau II.2)

Ratios des exportations et importations des secteurs primaires sur les exportations et importations du secteur manufacturier, 1984–1989
(Monde)

	Québec		Canada	
	% exportations primaire/secondaire	% importations primaire/secondaire	% exportations primaire/secondaire	% importations primaire/secondaire
Année				
1984	9.6	19.1	27.8	11.2
1985	9.7	18.4	26.8	10.2
1986	8.9	14.6	20.5	9.0
1987	7.1	14.5	21.7	8.9
1988	6.2	12.4	21.1	7.9
1989	5.5	11.3	20.0	8.2

Source: BSQ, données corrigées pour le transit, et calculs des auteurs.

Tableau II.3)
Ratios des exportations et importations des secteurs primaires sur les exportations et importations du secteur manufacturier, 1984–1989
(Amérique du Nord)

	Québec		Canada	
	% exportations primaire/secondaire	% importations primaire/secondaire	% exportations primaire/secondaire	% importations primaire/secondaire
Année				
1984	5.0	9.6	16.0	8.4
1985	4.3	6.8	16.3	6.7
1986	4.2	7.7	11.1	6.7
1987	3.0	7.7	12.7	6.4
1988	3.1	8.1	11.6	5.9
1989	2.7	6.7	12.2	6.0

Source: BSQ, données corrigées pour le transit, et calculs des auteurs.

Tableau II.4)
Ratios des exportations et importations des secteurs primaires sur les exportations et importations du secteur manufacturier, 1984–1989
(Europe Occidentale)

	Québec		Canada	
	% exportations primaire/secondaire	% importations primaire/secondaire	% exportations primaire/secondaire	% importations primaire/secondaire
Année				
1984	36.8	10.7	54.8	8.3
1985	49.2	20.7	59.5	14.5
1986	39.8	19.3	45.3	13.0
1987	26.7	23.5	36.6	15.8
1988	15.0	19.2	30.1	13.5
1989	12.1	22.1	29.9	16.1

source: BSQ, données corrigées pour le transit et calculs des auteurs.

Tableau II.5)

Répartition des exportations internationales du Québec, 15 principaux pays 1978, 1983 et 1987, tous les groupes de produits

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$
Total Monde	8 930 442	14 987 442	20 214 730
États-Unis	5 873 922	10 428 541	15 632 873
Royaume-Uni	460 183	663 182	621 491
Japon	279 439	439 029	339 491
Pays-Bas	197 479	333 057	351 439
Allemagne de l'Ouest	213 971	275 124	365 839
Rép. Pop. de Chine	72 623	238 314	99 577
France	135 423	208 827	334 106
Algérie	39 289	170 223	41 085
Suisse	61 020	137 683	93 962
Mexique	72 511	117 813	67 906
Belgique-Luxembourg	119 023	115 551	169 334
Italie	105 563	113 725	189 020
Arabie Saoudite	58 217	99 583	44 034
Colombie	25 234	71 074	44 279
Thaïlande	17 284	69 936	22 070

Tableau II.6)

Variations en pourcentage des exportations internationales du Québec et importance relative des 15 principaux pays, tous les groupes de produits, 1978, 1983, 1987

	Variation 1983/1978 %	Importance relative % 1978	Importance relative % 1983	Importance relative % 1987
Total Monde	10.1	100	100	100
États-Unis	11.2	65.8	69.6	77.3
Royaume-Uni	7.1	5.2	4.4	3.1
Japon	9.7	3.1	2.9	1.7
Pays-Bas	9.2	2.2	2.2	1.7
Allemagne de l'Ouest	0.7	2.4	1.8	1.8
Rép. Pop. de Chine	55.1	0.8	1.6	0.5
France	8.8	1.5	1.4	1.7
Algérie	43.7	0.4	1.1	0.2
Suisse	12.1	0.7	0.9	0.5
Mexique	15.9	0.8	0.8	0.4
Belgique-Luxembourg	3.5	1.3	0.8	0.8
Italie	-2.1	1.2	0.8	0.9
Arabie Saoudite	13.5	0.7	0.7	0.2
Colombie	21.2	0.3	0.5	0.2
Thaïlande	35.9	0.2	0.5	0.1

source: ministère des Affaires internationales; BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.

Tableau II.7)

Répartition des importations internationales du Québec, 15 principaux pays 1978, 1983 et 1987, tous les groupes de produits

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$
Total Monde	10 744 928	15 363 856	23 196 022
États-Unis	5 299 149	8 038 222	11 022 947
Japon	463 777	887 838	1 566 774
Vénézuéla	673 637	629 947	244 518
Allemagne de l'Ouest	419 041	582 065	1 121 169
Royaume-Uni	496 812	452 842	1 764 701
France	362 618	452 615	769 636
Mexique	35 233	419 397	239 849
Iran	195 324	387 553	2 965
Italie	246 962	315 832	676 677
Taiwan	129 281	274 265	605 661
Brésil	111 443	239 233	330 923
Suisse	152 280	221 568	267 092
Corée du Sud	123 372	208 607	526 328
Hong Kong	91 636	199 614	289 556
Suède	117 510	122 804	286 023

Tableau II.8)

Variations en pourcentage des importations internationales du Québec et importance relative des 15 principaux pays, tous les groupes de produits, 1978, 1983, 1987

	Variation 1983/1978 %	Importance relative % 1978	Importance relative % 1983	Importance relative % 1987
Total Monde	6.0	100	100	100
États-Unis	5.0	49.3	52.3	47.5
Japon	16.4	4.3	5.8	6.8
Vénézuéla	1.5	6.3	4.1	1.1
Allemagne de l'Ouest	4.4	3.9	3.8	4.8
Royaume-Uni	0.7	4.6	3.0	7.6
France	4.3	3.4	3.0	3.3
Mexique	86.5	0.3	2.7	1.0
Iran	10.1	1.8	2.5	0.01
Italie	2.9	2.3	2.1	2.9
Taiwan	13.8	1.2	1.8	2.6
Brésil	15.5	1.0	1.6	1.4
Suisse	6.6	1.4	1.4	1.2
Corée du Sud	9.5	1.2	1.4	2.3
Hong Kong	14.7	0.9	1.3	1.3
Suède	0.5	1.1	0.8	1.2

source: ministère des Affaires internationales; BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.

Tableau II.9)

Répartition des exportations internationales du Canada, 15 principaux pays 1978, 1983 et 1987, tous les groupes de produits

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$
Total Monde	53 182 753	90 612 479	125 086 700
États-Unis	37 371 581	66 011 491	94 505 682
Japon	3 056 659	4 755 339	7 073 913
Royaume-Uni	1 962 660	2 505 371	3 029 692
U.R.S.S.	567 306	1 763 617	801 457
Rép. Pop. de Chine	502 920	1 608 479	1 437 652
Allemagne de l'Ouest	785 794	1 175 933	1 606 267
Pays-Bas	615 234	974 665	1 071 658
Belgique-Luxembourg	446 718	714 276	1 167 460
France	477 555	654 103	1 086 753
Brésil	415 927	625 263	645 487
Italie	486 315	569 254	868 967
Corée du Sud	215 291	563 385	1 178 238
Australie	396 490	468 656	702 450
Algérie	161 286	449 303	201 812
Mexique	226 936	377 030	530 169

Tableau II.10)

Variations en pourcentage des exportations internationales du Canada et importance relative des 15 principaux pays, tous les groupes de produits, 1978, 1983, 1987

	Variation 1983/1978 %	Importance relative % 1978	Importance relative % 1983	Importance relative % 1987
Total Monde	10.6	100	100	100
États-Unis	11.3	70.3	72.9	75.6
Japon	7.7	5.8	5.3	5.7
Royaume-Uni	4.1	3.7	2.8	2.4
U.R.S.S.	28.6	1.1	2.0	0.6
Rép. Pop. de Chine	26.0	1.0	1.8	1.2
Allemagne de l'Ouest	4.6	1.5	1.3	1.3
Pays-Bas	6.1	1.2	1.1	0.9
Belgique-Luxembourg	9.3	0.8	0.8	0.9
France	6.1	0.9	0.7	0.9
Brésil	7.5	0.8	0.7	0.5
Italie	1.7	0.9	0.6	0.7
Corée du Sud	17.3	0.4	0.6	0.9
Australie	5.0	0.8	0.5	0.6
Algérie	24.3	0.3	0.5	0.2
Mexique	15.0	0.4	0.4	0.4

source: ministère des Affaires internationales; BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.

Tableau II.11)

Répartition des importations internationales du Canada, 15 principaux pays 1978, 1983 et 1987, tous les groupes de produits

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$
Total Monde	50 101 258	75 520 043	116 075 341
États-Unis	35 432 780	53 989 022	78 894 581
Japon	2 275 130	4 412 943	7 750 304
Royaume-Uni	1 607 754	1 809 753	4 339 184
Allemagne de l'Ouest	1 251 992	1 574 798	3 534 457
Mexique	184 532	1 089 448	1 169 566
Vénézuéla	1 249 051	1 004 453	551 238
Taiwan	397 186	925 496	2 023 028
France	679 899	840 957	1 488 744
Hong Kong	331 836	820 451	1 137 595
Italie	520 490	798 497	1 694 713
Corée du Sud	362 991	791 405	1 844 038
Iran	593,811	526 750	110 303
Brésil	248 379	500 045	850 541
Suède	324 845	415 759	883 736
Suisse	285 352	407 973	605 955

Tableau II.12)

Variations en pourcentage des importations internationales du Canada et importance relative des 15 principaux pays, tous les groupes de produits, 1978, 1983, 1987

	Variation 1983/1978 %	Importance relative % 1978	Importance relative % 1983	Importance relative % 1987
Total Monde	7.1	100	100	100
États-Unis	7.0	70.7	71.5	68.0
Japon	15.9	4.5	5.8	6.5
Royaume-Uni	2.1	3.2	2.4	3.7
Allemagne de l'Ouest	2.6	2.5	2.1	3.0
Mexique	51.9	0.4	1.4	1.0
Vénézuéla	-1.3	2.5	1.3	0.5
Taiwan	16.0	0.8	1.2	1.7
France	4.5	1.4	1.1	1.3
Hong Kong	18.8	0.7	1.1	1.0
Italie	7.9	1.0	1.1	1.5
Corée du Sud	15.3	0.7	1.1	1.6
Iran	-10.9	1.2	0.7	0.1
Brésil	15.4	0.5	0.7	0.7
Suède	3.4	0.7	0.6	0.8
Suisse	7.2	0.6	0.5	0.5

source: ministère des Affaires internationales; BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.

Tableau II.13)
Valeur des exportations internationales, Québec 15 principaux produits, 1978, 1983, 1987, 1989

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$	1989 '000$
Total Monde	8 930 441	14 987 136	20 214 730	23 302 646
Papier journal	1 375 085	1 967 864	2 795 760	2 786 255
Aluminium et alliages	759 724	952 975	1 880 139	2 344 397
Voitures particulières et châssis	725 957	1 352 082	974,615	1 825 494
Autres équipements et matériel de télécommunications	144 187	589 383	1 203 701	1 485 188
Moteurs d'avions et pièces	318 933	467 478	808 394	1 039 522
Pâtes de bois et pâtes similaires	173 038	268 693	529 358	742 540
Cuivre et alliages	343 869	477 291	419 391	647 793
Bois d'oeuvre, résineux	210 873	506 918	588 519	547 922
Avions complets avec moteurs	...	280 226	...	497 927
Machines et matériel de bureau	...	...	...	468 996
Instruments de mesure et de contrôle des laboratoires médicaux	...	...	...	399 945
Viandes fraîches, réfrigérées ou congelées	129 631	332 106	386 909	365 914
Autres matériel et outils	...	...	342 588	338 565
Ouvrages de base en métal	151 189	...	...	337 438
Amiante, non ouvré	454 229	355 202	...	315 574

source: Ministère des Affaires internationales et BSQ, *Commerce international du Québec* édition 1988.
* ... = produit non classé parmi les 15 premiers cette année-là.

Tableau II.14)
Valeur des exportations internationales, Canada 15 principaux produits, 1978, 1983, 1987, 1989

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$	1989 '000$
Total Monde	53 182 753	90 612 479	125 086 700	137 284 333
Papier journal	2 886 258	3 955 752	6 028 664	6 451 162
Aluminium et alliages	1 142 966	1 211 630	2 174 644	3 292 881
Voitures particulières et châssis	5 088 215	9 666 054	14 261 577	16 012 783
Autres équipements et matériel de télécommunications	503 331	1 608 537	2 715 699	3 265 555
Moteurs d'avions et pièces	352 205	590 701	989 533	1 291 076
Pâtes de bois et pâtes similaires	2 181 080	3 048 806	5 473 852	6 929 972
Cuivre et alliages	510 402	711 404	812 854	1 233 170
Bois d'oeuvre, résineux	3 158 478	3 896 222	5 747 525	5 381 042
Avions complets avec moteurs	...	412 549	...	926 390
Machines et matériel de bureau	...	...	...	2 750 958
Instruments de mesure et de contrôle des laboratoires médicaux	...	...	...	1 204 541
Viandes fraîches, réfrigérées ou congelées	293 219	658 619	1 006 342	887 476
Autres matériel et outils	...	...	1 397 510	1 566 128
Ouvrages de base en métal	410 912	...	...	1 454 563
Amiante, non ouvré	569 212	454 900	...	444 432

source: Ministère des Affaires internationales et BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.
* ... = produit non classé parmi les 15 premiers cette année-là.

Tableau II.15)
Rapport en pourcentage des exportations internationales du Québec sur celles du Canada, 15 principaux produits, 1978, 1983, 1987, 1989

	1978 %	1983 %	1987 %	1989 %
TOTAL	16.8	16.5	16.2	17.0
Papier journal	47.6	49.7	46.4	43.2
Aluminium et alliages	66.5	78.7	86.5	71.2
Voitures particulières et châssis	14.3	14.0	6.8	11.4
Autres équipements et matériel de télécommunications	28.6	36.6	44.3	45.5
Moteurs d'avions et pièces	90.6	79.1	81.7	80.5
Pâtes de bois et pâtes similaires	7.9	8.8	9.7	10.7
Cuivre et alliages	67.4	67.1	51.6	52.5
Bois d'oeuvre, résineux	6.7	13.0	10.2	10.2
Avions complets avec moteurs	...	67.9	...	53.7
Machines et matériel de bureau	...	...	...	17.0
Instruments de mesure et de contrôle des laboratoires médicaux	...	...	...	33.2
Viandes fraîches, réfrigérées ou congelées	44.2	50.4	38.4	41.2
Autres matériel et outils	...	...	24.5	21.6
Ouvrages de base en métal	36.8	...	...	23.2
Amiante, non ouvré	79.8	78.1	...	71.0

source: Ministère des Affaires internationales et BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.
* ... = produit non classé parmi les 15 premiers cette année-là.

Tableau II.16)
Valeur des importations internationales du Québec, 15 principaux produits, 1978, 1983, 1987, 1989

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$	1989 '000$
Total Monde	**10 744 928**	**15 363 855**	**23 196 022**	**26 717 171**
Voiture particulières et châssis	1 045 470	1 778 260	3 428 710	3 251 891
Tubes électroniques et semi-conducteurs	41 199	389 045	893 777	1 505 023
Pétrole brut	1 389 203	1 778 953	1 329 793	1 229 439
Autres équipements et matériel de télécommunications	130 217	234 574	367 373	749 801
Produits chimiques inorganiques	...	...	...	656 350
Camions, tracteurs routiers et châssis	210 838	238 867	710 210	564 666
Moteurs d'avions et pièces	154 892	300 768	440 161	532 526
Ordinateurs électroniques	...	272 563	381 722	485 358
Produits chimiques organiques	222 536	322 121	454 167	476 638
Minérais, concentrés et déchets miniers	...	215 120	349 147	420 999
Avions complets avec moteurs	...	219 907	...	411 016
Mazout	...	...	320 519	397 681
Dérivés du pétrole et du charbon	...	...	350 611	367 261
Pièces d'avions sauf moteurs	91 891	190 581	379 196	364 444
Produits finis, non comestibles	107 498	157 047	300 197	342 541

source: ministère des Affaires internationales; BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.
* ... = produit non classé parmi les 15 premiers cette année-là.

Tableau II.17)
Valeur des importations internationales, Canada 15 principaux produits, 1978, 1983, 1987, 1989

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$	1989 '000$
Total Monde	**50 101 258**	**75 520 043**	**116 075 341**	**134 903 854**
Voiture particulières et châssis	3 848 324	6 189 621	12 243 643	11 763 493
Tubes électroniques et semi-conducteurs	164 569	862 215	1 731 395	2 649 625
Pétrole brut	4 497 209	3 319 228	3 057 727	3 607 467
Autres équipements et matériel de télécommunications	779 540	1 659 643	2 345 552	3 374 506
Produits chimiques inorganiques	...	...	...	1 404 654
Camions tracteurs routiers et châssis	1 217 288	1 169 821	3 292 859	2 607 988
Moteurs d'avions et pièces	246 467	456 360	734 580	932 607
Ordinateurs électroniques	...	2 886 063	5 093 229	5 987 541
Produits chimiques organiques	677 293	1 266 399	1 678 745	1 939 149
Minérais, concentrés et déchets miniers	...	387 513	550 672	992 231
Avions complets avec moteurs	...	808 199	...	1 385 769
Mazout	...	...	721 881	821 424
Dérivés du pétrole et du charbon	...	...	698 487	602 713
Pièces d'avions sauf moteurs	267 711	550 184	1 273 940	1 089 229
Produits finis, non comestibles	623 101	878 465	1 448 370	1 521 838

source: Ministère des Affaires internationales et BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.
* ... = produit non classé parmi les 15 premiers cette année-là.

Tableau II.18)
Rapport en pourcentage des importations internationales du Québec sur celles du Canada, 15 principaux produits, 1978, 1983, 1987, 1989

	1978 %	1983 %	1987 %	1989 %
TOTAL	21.4	20.3	20.0	19.8
Voiture particulières et châssis	27.2	28.7	28.0	27.6
Tubes électroniques et semi-conducteurs	25.0	45.1	51.6	56.8
Pétrole brut	40.2	53.6	43.5	34.1
Autres équipements et matériel de télécommunications	16.7	14.1	15.7	22.2
Produits chimiques inorganiques	...	...	...	46.7
Camions, tracteurs routiers et châssis	17.3	20.4	21.6	21.7
Moteurs d'avions et pièces	62.8	65.9	59.9	57.1
Ordinateurs électroniques	...	9.4	7.5	8.1
Produits chimiques organiques	32.9	25.4	27.1	24.6
Minérais, concentrés et déchets miniers	...	55.5	63.4	42.4
Avions complets avec moteurs	...	27.2	...	29.7
Mazout	...	...	44.4	48.4
Dérivés du pétrole et du charbon	...	...	50.2	60.9
Pièces d'avions sauf moteurs	34.3	34.6	29.8	33.5
Produits finis, non comestibles	17.3	17.9	20.7	22.5

source: ministère des Affaires internationales; BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.
* ... = produit non classé parmi les 15 premiers cette année-là.

Tableau II.19)
Solde commercial du Québec au niveau international, 15 principaux produits d'importation et d'exportation, 1978, 1983, 1987, 1989

	1978 '000$	1983 '000$	1987 '000$	1989 '000$
Monde	**-1 814 497**	**-376 719**	**-2 981 292**	**-3 414 525**
Voiture particulières et châssis	-319 513	-426 178	-2 454 095	-1 428 397
Tubes électroniques et semi-conducteurs	...	...	...	...
Pétrole brut	...	...	...	...
Autres équipements et matériels de télécommunications	13 970	354 809	836 328	735 387
Produits chimiques inorganiques	...	...	...	...
Camions, tracteurs routiers et châssis	...	...	...	...
Moteurs d'avions et pièces	164 041	166 710	388 233	506 996
Ordinateurs électroniques	...	...	...	...
Produits chimiques organiques	-104 195	-34 829	...	476 638
Minérais, concentrés et déchets miniers	...	...	...	...
Avions complets avec moteurs	...	60 319	...	86 111
Mazout	...	...	...	...
Dérivés du pétrole et du charbon	...	...	...	...
Pièces d'avions sauf moteurs	...	109 392	54 500	...
Produits finis, non comestibles	...	...	...	...

source: ministère des Affaires internationales; BSQ, *Commerce international du Québec*, édition 1988.
* ... = produit non classé parmi les 15 premiers produits d'importations ou d'exportations cette année-là.

Tableau III.1)

Total des flux commerciaux, régions du Canada, 1984

(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	29 463	2 807	2 385	317	131	5 817	4 092
Québec	5 118	102 193	17 945	5 425	2 360	20 434	153 476
Ontario	6 334	21 209	181 743	16 040	5 965	54 512	285 801
Prairies	497	6 780	15 190	102 713	5 891	22 483	153 554
C.-B.	176	1 141	2 611	5 201	52 686	12 478	74 292
IMPORTATIONS	6 280	23 657	52 592	13 240	9 376	0	105 145
TOTAL	47 868	157 788	272 466	142 935	76 408	115 724	813 190
Importations							
(MRC)	12 125	31 938	38 131	26 983	14 347		123 523
(MRM)	6 280	23 657	52 592	13 240	9 376		105 145
(A.C)	29 463	102 193	181 743	102 713	52 686		468 798
(TOT)	47 868	157 788	272 466	142 935	76 408		697 466
Exportations							
(XRC)	5 641	30 848	49 546	28 359	9 129		123 523
(XRM)	5 817	20 434	54 512	22 483	12 478		115 724
(A.C)	29 463	102 193	181 743	102 713	52 686		468 798
(TOT)	40 921	153 476	285 801	153 554	74 292		708 045
Soldes							
XRC-MRC	-6 484	-1 089	11 415	1 376	-5 218		0
XRM-MRM	-463	-3 222	1 920	9 243	3 102		10 579
X-M	-6 947	-4 312	13 335	10 619	-2 116		10 579
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.47	0.97	1.30	1.05	0.64		1.00
XRM/MRM	0.93	0.86	1.04	1.70	1.33		1.10
X/M	0.62	0.92	1.15	1.26	0.91		1.05
Ratios							
MRC/TOT	0.25	0.20	0.14	0.19	0.19		0.18
MRM/TOT	0.13	0.15	0.19	0.09	0.12		0.15
A.C/TOT	0.62	0.65	0.67	0.72	0.69		0.67
XRC/TOT	0.14	0.20	0.17	0.18	0.12		0.17
XRM/TOT	0.14	0.13	0.19	0.15	0.17		0.16
A.C/TOT	0.72	0.67	0.64	0.67	0.71		0.66

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.2)

Total des flux commerciaux (excluant céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), régions du Canada, 1984

(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	27 154	2 392	2 287	316	131	5 312	37 591
Québec	4 500	95 166	16 987	5 418	2 357	19 818	144 244
Ontario	6 199	19 993	168 894	15 614	5 876	52 877	269 454
Prairies	464	3 199	7 033	86 591	4 047	8 699	110 032
C.-B.	174	1 131	2 555	4 848	49 194	10 844	68 746
IMPORTATIONS	3 900	20 949	49 840	12 919	8 952	0	96 559
TOTAL	42 391	142 828	247 594	125 706	70 556	97 550	726 625
Importations							
(MRC)	11 337	26 714	28 881	28 198	12 411		105 518
(MRM)	3 900	20 949	49 840	12 919	8 952		96 559
(A.C)	27 154	95 166	168 894	86 591	49 194		426 998
(TOT)	42 391	142 828	247 594	125 706	70 556		629 075
Exportations							
(XRC)	5 125	29 261	47 683	14 742	8 708		105 518
(XRM)	5 312	19 818	52 877	8 699	10 844		97 550
(A.C)	27 154	95 166	168 894	86 591	49 194		426 998
(TOT)	37 591	144 244	269 454	110 032	68 746		630 066
Soldes							
XRC-MRC	-6 212	2 547	18 822	-11 454	-3 703		0
XRM-MRM	1 412	-1 131	3 037	-4 220	1 892		991
X-M	-4 800	1 416	21 859	-15 674	-1 810		991
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.45	1.10	1.65	0.56	0.70		1.00
XRM/MRM	1.36	0.95	1.06	0.67	1.21		1.01
X/M	0.68	1.03	1.28	0.60	0.92		1.00
Ratios							
MRC/TOT	0.27	0.19	0.12	0.21	0.18		0.17
MRM/TOT	0.09	0.15	0.20	0.10	0.13		0.15
A.C/TOT	0.64	0.67	0.68	0.69	0.70		0.68
XRC/TOT	0.14	0.20	0.18	0.13	0.13		0.17
XRM/TOT	0.14	0.14	0.20	0.08	0.16		0.15
A.C/TOT	0.72	0.66	0.63	0.79	0.72		0.68

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.3)

Flux commerciaux des biens, région du Canada, 1984

(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	6 949	1 294	1 031	187	74	4918	14 454
Québec	3 277	31 279	10 123	3 242	1 448	16 735	66 104
Ontario	4 021	11 589	59 883	9 108	3 467	48 240	136 308
Prairies	249	4 805	10 274	31 637	3 546	19 739	70 249
C.-B.	85	246	640	2 012	13 006	10 309	26 298
IMPORTATIONS	5 777	21 864	49 403	11 209	8 292	0	96 544
TOTAL	20 356	71 078	131 354	57 395	29 833	99 942	409 956
Importations							
(MRC)	7 631	17 935	22 068	14 549	8 535		70 717
(MRM)	5 777	21 864	49 403	11 209	8 292		96 544
(A.C)	6 949	31 279	59 883	31 637	13 006		142 754
(TOT)	20 356	71 078	131 354	57 395	29 833		310 015
Exportations							
(XRC)	2 587	18 090	28 185	18 873	2 983		70 717
(XRM)	4 918	16 735	48 240	19 739	10 309		99 942
(A.C)	6 949	31 279	59 883	31 637	13 006		142 754
(TOT)	14 454	66 104	136 308	70 249	26 298		313 413
Soldes							
XRC-MRC	-5 044	155	6 117	4 324	-5 552		0
XRM-MRM	-858	-5 128	-1 163	8 530	2 017		3 398
X-M	-5 902	-4 973	4 954	12 854	-3 535		3 398
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.34	1.01	1.28	1.30	0.35		1.00
XRM/MRM	0.85	0.77	0.98	1.76	1.24		1.04
X/M	0.56	0.88	1.07	1.50	0.79		1.02
Ratios							
MRC/TOT	0.37	0.25	0.17	0.25	0.29		0.23
MRM/TOT	0.28	0.31	0.38	0.20	0.28		0.31
A.C/TOT	0.34	0.44	0.46	0.55	0.44		0.46
XRC/TOT	0.18	0.27	0.21	0.27	0.11		0.23
XRM/TOT	0.34	0.25	0.35	0.28	0.39		0.32
A.C/TOT	0.48	0.47	0.44	0.45	0.49		0.46

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.4)

Flux commerciaux des biens (excluant céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), régions du Canada, 1984
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	4 639	879	933	186	74	4 413	11 124
Québec	2 658	24 251	9 164	3 235	1 444	16 119	56 872
Ontario	3 886	10 373	47 034	8 682	3 379	46 605	119 960
Prairies	215	1 223	2 117	15 515	1 701	5 955	26 726
C.-B.	83	235	584	1 659	9 514	8 675	20 751
IMPORTATIONS	3 396	19 156	46 650	10 888	7 868	0	87 958
TOTAL	14 878	56 118	106 482	40 165	23 980	81 768	323 392
Importations							
(MRC)	6 843	12 711	12 798	13 762	6 599		52 712
(MRM)	3 396	19 156	46 650	10 888	7 868		87 958
(A.C)	4 639	24 251	47 034	15 515	9 514		100 954
(TOT	14 878	56 118	106 482	40 165	23 980		241 624
Exportations							
(XRC)	2 071	16 502	26 321	5 256	2 562		52 712
(XRM)	4 413	16 119	46 605	5 955	8 675		81 768
(A.C)	4 639	24 251	47 034	15 515	9 514		100 954
(TOT)	11 124	56 872	119 960	26 726	20 751		235 434
Soldes							
XRC-MRC	-4 772	3 792	13 523	-8 506	-4 037		0
XRM-MRM	1 017	-3 037	-45	-4 933	807		-6 190
X-M	-3 755	755	13 478	-13 439	-3 229		-6 190
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.30	1.30	2.06	0.38	0.39		1.00
XRM/MRM	1.30	0.84	1.00	0.55	1.10		0.93
X/M	0.63	1.02	1.23	0.45	0.78		0.96
Ratios							
MRC/TOT	0.46	0.23	0.12	0.34	0.28		0.22
MRM/TOT	0.23	0.34	0.44	0.27	0.33		0.36
A.C/TOT	0.31	0.43	0.44	0.39	0.40		0.42
XRC/TOT	0.19	0.29	0.22	0.20	0.12		0.22
XRM/TOT	0.40	0.28	0.39	0.22	0.42		0.35
A.C/TOT	0.42	0.43	0.39	0.58	0.46		0.43

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.5)

Flux commerciaux des services, régions du Canada, 1984
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	14 705	603	400	55	16	688	16 467
Québec	1 383	50 915	5 344	1 571	583	1 546	61 342
Ontario	1 692	6 994	89 750	4 621	1 394	3 845	108 296
Prairies	141	873	2 113	47 879	1 285	860	53 150
C.-B.	51	343	413	2 414	28 186	1 096	32 504
IMPORTATIONS	486	569	2 685	1 664	1 020	0	7 426
TOTAL	18 458	61 298	100 706	58 204	32 484	8 035	279 184
Importations							
(MRC)	3 266	8 814	8 270	8 661	3 277		32 289
(MRM)	486	1 569	2 685	1 664	1 020		7 426
(A.C)	14 705	50 915	89 750	47 879	28 186		231 435
(TOT)	18 458	61 298	100 706	58 204	32 484		271 149
Exportations							
(XRC)	1 074	8 881	14 701	4 411	3 221		32 289
(XRM)	688	1 546	3 845	860	1 096		8 035
(A.C)	14 705	50 915	89 750	47 879	28 186		231 435
(TOT)	16 467	61 342	108 296	53 150	32 504		271 759
Soldes							
XRC-MRC	-2 192	67	6 431	-4 250	-57		0
XRM-MRM	201	-23	1 160	-805	76		609
X-M	-1 991	44	7 591	-5 054	19		609
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.33	1.01	1.78	0.51	0.98		1.00
XRM/MRM	1.41	0.99	1.43	0.52	1.07		1.08
X/M	0.47	1.00	1.69	0.51	1.00		1.02
Ratios							
MRC/TOT	0.18	0.14	0.08	0.15	0.10		0.12
MRM/TOT	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03		0.03
A.C/TOT	0.80	0.83	0.89	0.82	0.87		0.85
XRC/TOT	0.07	0.14	0.14	0.08	0.10		0.12
XRM/TOT	0.04	0.03	0.04	0.02	0.03		0.03
A.C/TOT	0.89	0.83	0.83	0.90	0.87		0.85

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.6)

Flux commerciaux des transports et communications, régions du Canada, 1984
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	2 336	910	954	75	41	211	4 526
Québec	458	6 927	2 478	612	329	2 153	12 957
Ontario	622	2 625	13 104	2 311	1 104	2 427	22 191
Prairies	108	1 102	2 804	6 815	1 061	1 884	13 774
C.-B.	40	553	1 557	775	3 713	1 072	7 711
IMPORTATIONS	17	224	504	367	63	0	1 176
TOTAL	3 581	12 340	21 400	10 955	6 311	7 748	62 335
Importations							
(MRC)	1 228	5 189	7 793	3 773	2 535		20 517
(MRM)	17	224	504	367	63		1 176
(A.C)	2 336	6 927	13 104	6 815	3 713		32 894
(TOT)	3 581	12 340	21 400	10 955	6 311		54 587
Exportations							
(XRC)	1 979	3 877	6 661	5 075	2 925		20 517
(XRM)	211	2 153	2 427	1 884	1 072		7 748
(A.C)	2 336	6 927	13 104	6 815	3 713		32 894
(TOT)	4 526	12 957	22 191	13 774	7 711		61 159
Soldes							
XRC-MRC	752	-1 312	-1 132	1 302	391		0
XRM-MRM	193	1 929	1 923	1 517	1 009		6 572
X-M	945	617	791	2 819	1 400		6 572
Taux de couverture							
XRC/MRC	1.81	0.75	0.85	1.35	1.15		1.00
XRM/MRM	12.23	9.62	4.82	5.13	16.91		6.59
X/M	1.76	1.11	1.10	1.68	1.54		1.30
Ratios							
MRC/TOT	0.34	0.42	0.36	0.34	0.40		0.38
MRM/TOT	0.00	0.02	0.02	0.03	0.01		0.02
A.C/TOT	0.65	0.56	0.61	0.62	0.59		0.60
XRC/TOT	0.44	0.30	0.30	0.37	0.38		0.34
XRM/TOT	0.05	0.17	0.11	0.14	0.14		0.13
A.C/TOT	0.52	0.53	0.59	0.49	0.48		0.54

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.7)

Flux commerciaux des produits en tricot et vêtements, régions du Canada, 1984.
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	19	7	8	15	3	2	54
Québec	316	995	985	535	221	193	3 245
Ontario	136	184	686	300	103	88	1 497
Prairies	38	32	107	192	33	17	418
C.-B.	7	11	19	41	60	15	152
IMPORTATIONS	23	844	764	143	290	0	2 063
TOTAL	537	2 073	2 568	1 226	711	315	7 429
Importations							
(MRC)	496	234	1118	891	360		3 099
(MRM)	23	844	764	143	290		2 063
(A.C)	19	995	686	192	60		1 952
(TOT)	537	2073	2 568	1226	711		7 115
Exportations							
(XRC)	33	2 057	723	209	77		3 099
(XRM)	2	193	88	17	15		315
(A.C)	19	995	686	192	60		1 952
(TOT)	54	3 245	1 497	418	152		5 366
Soldes							
XRC-MRC	-463	1 823	-395	-682	-283		0
XRM-MRM	-20	-651	-676	-126	-275		-1 749
X-M	-484	1 172	-1 071	-808	-558		-1 749
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.07	8.80	0.65	0.23	0.21		1.00
XRM/MRM	0.10	0.23	0.12	0.12	0.05		0.15
X/M	0.07	2.09	0.43	0.22	0.14		0.66
Ratios							
MRC/TOT	0.92	0.11	0.44	0.73	0.51		0.44
MRM/TOT	0.04	0.41	0.30	0.12	0.41		0.29
A.C/TOT	0.03	0.48	0.27	0.16	0.08		0.27
XRC/TOT	0.61	0.63	0.48	0.50	0.51		0.58
XRM/TOT	0.04	0.06	0.06	0.04	0.10		0.06
A.C/TOT	0.35	0.31	0.46	0.46	0.40		0.36

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.8)

Flux commerciaux des papiers et produits connexes, régions du Canada, 1984
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	184	79	154	12	4	1 353	1 785
Québec	162	1 687	1 070	106	41	2 994	6 060
Ontario	165	680	2 741	401	144	2 298	6 428
Prairies	1	52	33	346	32	465	929
C.-B.	6	8	25	264	482	2 369	3 155
IMPORTATIONS	41	376	895	112	154	0	1 578
TOTAL	559	2 882	4 918	1 241	856	9 479	19 934
Importations							
(MRC)	334	819	1 282	783	221		3 438
(MRM)	41	376	895	112	154		1 578
(A.C)	184	1 687	2 741	346	482		5 440
(TOT)	559	2 882	4 918	1 241	856		10 456
Exportations							
(XRC)	248	1 379	1 389	117	304		3 438
(XRM)	1 353	2 994	2 298	485	2 369		9 479
(A.C)	184	1 687	2 741	346	482		5 440
(TOT)	1 785	6 060	6 428	929	3 155		18 357
Soldes							
XRC-MRC	-85	560	108	-665	83		0
XRM-MRM	1 311	2 618	1 402	354	2 215		7 901
X-M	1 226	3 178	1 510	-311	2 298		7 901
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.74	1.68	1.08	0.15	1.37		1.00
XRM/MRM	32.71	7.97	2.57	4.17	15.40		6.01
X/M	4.27	3.66	1.69	0.65	7.13		2.58
Ratios							
MRC/TOT	0.60	0.28	0.26	0.63	0.26		0.33
MRM/TOT	0.07	0.13	0.18	0.09	0.18		0.15
A.C/TOT	0.33	0.59	0.56	0.28	0.56		0.52
XRC/TOT	0.14	0.23	0.22	0.13	0.10		0.19
XRM/TOT	0.76	0.49	0.36	0.50	0.75		0.52
A.C/TOT	0.10	0.28	0.43	0.37	0.15		0.30

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.9)

Flux commerciaux des machines et matériel, régions du Canada, 1984
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	54	4	2	8	0	68	135
Québec	65	633	108	43	25	679	1 552
Ontario	168	399	1 460	453	177	3 081	5 737
Prairies	6	8	14	784	24	567	1 403
C.-B.	2	5	5	64	249	236	562
IMPORTATIONS	635	2 563	6 284	2 513	1 028	0	13 023
TOTAL	930	3 612	7 873	3 865	1 504	4 629	22 412
Importations							
(MRC)	241	416	129	568	227		1 581
(MRM)	635	2 563	6 284	2 513	1 028		13 023
(A.C)	54	633	1 460	784	249		3 179
(TOT)	930	3 612	7 873	3 865	1 504		17 783
Exportations							
(XRC)	14	241	1 196	53	77		1 581
(XRM)	68	679	3 081	567	236		4 629
(A.C)	54	633	1 460	784	249		3 179
(TOT)	135	1 552	5 737	1 403	562		9 389
Soldes							
XRC-MRC	-227	-175	1 067	-515	-149		0
XRM-MRM	-567	-1 884	-3 203	-1 947	-792		-8 393
X-M	-795	-2 059	-2 136	-2 462	-942		-8 393
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.06	0.58	9.25	0.09	0.34		1.00
XRM/MRM	0.11	0.26	0.49	0.23	0.23		0.36
X/M	0.09	0.31	0.67	0.20	0.25		0.43
Ratios							
MRC/TOT	0.26	0.12	0.02	0.15	0.15		0.09
MRM/TOT	0.68	0.71	0.80	0.65	0.68		0.73
A.C/TOT	0.06	0.18	0.19	0.20	0.17		0.18
XRC/TOT	0.10	0.16	0 21	0.04	0.14		0.17
XRM/TOT	0.50	0.44	0.54	0.40	0.42		0.49
A.C/TOT	0.40	0.41	0.25	0.56	0.44		0.34

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.10)

Flux commerciaux des voitures, camions et autres, régions du Canada, 1984
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	289	168	136	4	10	200	807
Québec	90	481	363	94	85	3 211	4 323
Ontario	271	593	3 274	766	258	26 489	31 651
Prairies	3	13	42	322	35	243	659
C.-B.	1	11	23	59	289	397	780
IMPORTATIONS	1 215	5 419	18 190	3 136	1 955	0	29 914
TOTAL	1 870	6 685	22 026	4 380	2 632	30 540	68 133
Importations							
(MRC)	365	786	563	922	388		3 024
(MRM)	1 215	5 419	18 190	3 136	1 955		29 914
(A.C)	289	481	3 274	322	289		4 655
(TOT)	1 870	6 685	22 026	4 380	2 632		37 593
Exportations							
(XRC)	318	631	1 888	94	94		3 024
(XRM)	200	3 211	26 489	243	397		30 540
(A.C)	289	481	3 274	322	289		4 655
(TOT)	807	4 323	31 651	659	780		38 219
Soldes							
XRC-MRC	-47	-155	1 325	-828	-294		0
XRM-MRM	-1 015	-2 208	8 300	-2 893	-1 558		626
X-M	-1 062	-2 363	9 625	-3 721	-1 852		626
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.87	0.80	3.35	0.10	0.24		1.00
XRM/MRM	0.16	0.59	1.46	0.08	0.20		1.02
X/M	0.33	0.62	1.51	0.08	0.21		1.02
Ratios							
MRC/TOT	0.20	0.12	0.03	0.21	0.15		0.08
MRM/TOT	0.65	0.81	0.83	0.72	0.74		0.80
A.C/TOT	0.15	0.07	0.15	0.07	0.11		0.12
XRC/TOT	0.39	0.15	0.06	0.14	0.12		0.08
XRM/TOT	0.25	0.74	0.84	0.37	0.51		0.80
A.C/TOT	0.36	0.11	0.10	0.49	0.37		0.12

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.11)

Flux commerciaux des appareils électriques et de télécommunications, régions du Canada, 1984

(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	42	14	41	14	6	32	150
Québec	208	1 075	449	265	127	1 036	3 160
Ontario	378	792	2 329	945	374	2 316	7 135
Prairies	27	84	98	263	28	164	663
C.-B.	6	7	8	53	144	100	318
IMPORTATIONS	332	1 543	4 338	1 180	906	0	8 298
TOTAL	993	3 515	7 263	2 719	1 585	3 648	19 723
Importations							
(MRC)	619	897	595	1 277	535		3 924
(MRM)	332	1 543	4 338	1 180	906		8 298
(A.C)	42	1 075	2 329	263	144		3 853
(TOT)	993	3 515	7 263	2 719	1 585		16 075
Exportations							
(XRC)	75	1 049	2 489	237	73		3 924
(XRM)	32	1 036	2 316	164	100		3 648
(A.C)	42	1 075	2 329	263	144		3 853
(TOT)	150	3 160	7 135	663	318		11 426
Soldes							
XRC-MRC	-544	152	1 894	-1 040	-462		0
XRM-MRM	-299	-507	-2 022	-1 016	-805		-4 650
X-M	-843	-355	-128	-2 056	-1 267		-4 650
Taux de couverture							
XRC/MRC	0.12	1.17	4.18	0.19	0.14		1.00
XRM/MRM	0.10	0.67	0.53	0.14	0.11		0.44
X/M	0.11	0.85	0.97	0.16	0.12		0.62
Ratios							
MRC/TOT	0.62	0.26	0.08	0.47	0.34		0.24
MRM/TOT	0.33	0.44	0.60	0.43	0.57		0.52
A.C/TOT	0.04	0.31	0.32	0.10	0.09		0.24
XRC/TOT	0.50	0.33	0.35	0.36	0.23		0.34
XRM/TOT	0.22	0.33	0.32	0.25	0.32		0.32
A.C/TOT	0.28	0.34	0.33	0.40	0.45		0.34

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau III.12)

Flux commerciaux des services de communications, régions du Canada, 1984
(milliers de dollars)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Étranger	TOTAL
Atlantique	980	26	47	1	1	2	1 057
Québec	0	3 308	51	0	0	71	3 428
Ontario	9	36	5 248	0	0	124	5 419
Prairies	0	54	124	2 601	2	76	2 857
C.-B.	0	21	38	19	1 638	60	1 776
IMPORTATIONS	0	62	226	7	5	0	300
TOTAL	990	3 505	5 734	2 629	1 647	332	14 837
Importations							
(MRC)	10	137	260	21	4		431
(MRM)	0	62	226	7	5		300
(A.C)	980	3 308	5 248	2 601	1 638		13 774
(TOT)	990	3 505	5 734	2 629	1 647		14 505
Exportations							
(XRC)	75	52	46	180	78		431
(XRM)	2	71	124	76	60		332
(A.C)	980	3 306	5 248	2 601	1 638		13 774
(TOT)	1 057	3 428	5 419	2 857	1 776		14 537
Soldes							
XRC-MRC	65	-86	-213	160	74		0
XRM-MRM	2	9	-102	68	55		32
X-M	67	-77	-316	228	129		32
Taux de couverture							
XRC/MRC	7.81	0.38	0.18	8.63	21.61		1.00
XRM/MRM	6.59	1.15	0.55	10.57	12.73		1.11
X/M	7.77	0.61	0.35	9.13	16.59		1.04
Ratios							
MRC/TOT	0.01	0.04	0.05	0.01	0.00		0.03
MRM/TOT	0.00	0.02	0.04	0.00	0.00		0.02
A.C/TOT	0.99	0.94	0.92	0.99	0.99		0.95
XRC/TOT	0.07	0.02	0.01	0.06	0.04		0.03
XRM/TOT	0.00	0.02	0.02	0.03	0.03		0.02
A.C/TOT	0.93	0.96	0.97	0.91	0.92		0.95

Notation: M: importations, X: exportations, A.C: auto-consommation, RC: reste du Canada, RM: reste du Monde, TOT: total.

Source: Statistique Canada, Division des entrées-sorties et calculs des auteurs.

Tableau IV.1)

Ratio	Exportation canadienne Région/Canada %			Exportation à l'étranger Région/Canada %			Exportations totales Région/Canada %		
Région	1974	1979	1984	1974	1979	1984	1974	1979	1984
Atlantique	5.4	6.6	6.5	7.3	6.6	4.7	6.2	6.6	5.7
Québec	28.2	23.6	23.5	17.0	18.4	18.0	23.5	21.2	20.9
Ontario	42.0	36.7	36.2	40.1	40.0	46.4	41.2	38.2	41.0
Prairies	19.5	25.5	27.1	21.5	19.9	20.1	20.3	22.9	23.6
C.-B.	5.0	7.6	6.8	14.1	15.1	10.9	8.8	11.0	8.7
Canada	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source: Compilation spéciale du Conseil économique du Canada à partir des tableaux Entrées-Sorties et calcul d'auteur.

Tableau IV.2)

Ratio	Exportation canadienne/PIB %			Exportation à l'étranger/PIB %			Exportations totales/PIB %		
Région	1974	1979	1984	1974	1979	1984	1974	1979	1984
Atlantique	26.5	35.9	34.9	26.2	30.0	22.2	52.7	65.8	57.0
Québec	33.4	31.8	32.6	14.6	20.8	21.9	47.9	52.6	54.5
Ontario	29.3	30.8	29.7	20.3	28.1	33.3	49.6	58.9	62.9
Prairies	29.3	38.9	40.5	23.4	25.5	26.3	52.8	64.4	66.9
C.-B.	12.4	19.8	18.6	25.1	33.3	26.2	37.5	53.1	44.8
Canada	28.2	31.7	31.7	20.4	26.6	27.7	48.6	58.2	59.4

Source: Compilation spéciale du Conseil économique du Canada à partir des tableaux Entrées-Sorties et calculs des auteurs.

Tableau IV.3)

	PIB (région) / PIB(Canada) %		
Régions	1974	1979	1984
Atlantique	5.7	5.9	5.9
Québec	23.8	23.5	22.8
Ontario	40.4	37.8	38.7
Prairies	18.7	20.8	21.1
C.-B.	11.4	12.1	11.5
Canada	100	100	100

Source: Compilation spéciale du Conseil économique du Canada à partir des tableaux Entrées-Sorties et calculs des auteurs.

Tableau IV.4)
Croissance annuelle moyenne des exportations domestiques et étrangères et ratio des taux de croissance, 1974–1984

	domestiques %	étrangères %	ratio étrangères/domestiques %
Terre-Neuve	19.1	5.3	27.8
Île-du-Prince-Édouard	18.3	30.0	164.2
Nouvelle-Écosse	14.6	11.9	81.6
Nouveau-Brunswick	13.5	11.6	86.2
Québec	10.5	15.3	145.8
Ontario	10.9	16.4	150.6
Manitoba	14.3	11.9	83.3
Saskatchewan	14.9	11.7	78.8
Alberta	17.2	15.9	92.2
Colombie-Britannique	15.9	11.9	74.4
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	27.5	8.5	30.8
TOTAL	12.6	14.7	117.4

Source: Compilation spéciale du Conseil Économique du Canada à partir des tableaux Entrées-Sorties et calculs des auteurs. Croissance évaluée suivant la formule du taux d'intérêt composé.

Tableau V.1)
Exportations et importations des secteurs primaires et secondaires entre les provinces canadiennes et les États-Unis, 1976–1987

Province	Part des exportations totales vers les États-Unis	Taux annuel moyen de croissance des exportations vers les États-Unis	Part des importations totales provenant des États-Unis	Taux annuel moyen de croissance des importations
Terre-Neuve	0.2	12.3	0.3	16.5
Île-du-Prince-Édouard	0.004	73.3	0.03	13.3
Nouvelle-Écosse	2.7	14.0	1.3	11.5
Nouveau-Brunswick	0.5	9.8	0.8	11.0
Québec	13.5	14.0	20.5	9.1
Ontario	62.0	13.8	51.1	12.3
Manitoba	7.5	11.1	5.8	9.6
Saskatchewan	2.0	13.3	2.5	8.2
Alberta	1.9	10.1	7.8	8.0
Colombie-Britannique	9.7	9.2	9.6	10.3
Yukon et Territoires du Nord-Ouest	0.04	25.0	0.02	17.8
Canada	100	12.8	100	11.2

Source: Compilation spéciale de Statistique Canada; MEIR, *Commerce domestique et interrégionnal avec les États-Unis*, 1984 (données non ajustées pour le transit). Tableau tiré de Pierre Paul Proulx *Quebec from a Borderland's..., Op.cit.*

Tableau V.2)
Principales industries exportatrices du Québec vers ses trois marchés les plus importants des États-Unis (New-Jersey, New-York et Pennsylvanie), 1976–1987

No.SCI	Industrie	part des exportations canadiennes totales %	taux de croissance annuel moyen %
271	Industrie des pâtes et papiers	1.31	11.5
295	Industrie de la fonte et de l'affinnage des métaux non ferreux	1.12	10.8
491	Industrie de l'énergie électrique	0.31	33.7
335	Industrie de l'équipement de communication et d'autre matériel électronique	0.26	21.4
101	Industrie de la viande et de la volaille	0.19	16.7
61	Mines et Métaux	0.18	9.6
251	Scieries, Ateliers de rabotage et usines de bardeaux	0.18	40.8

Source: *Idem*

Tableau V.3)

Industries avec les taux de croissance des exportations les plus élevés vers leurs marchés américains les plus dynamiques , 1976-1987 (F) : = région frontalière

Région Américaine	No. SCI	Industrie	Taux de croissance annuel moyen %
Alabama Missouri	296	Industrie du laminage, du moulage et de l'extraction de l'aluminium	76.4
	295	Industrie de la fonte et de l'affinage des métaux non ferreux	57.5
	335	Industrie de l'équipement de communication et d'autres matériels électroniques	51.6
Oklahoma Texas	374	Industrie des produits pharmaceutiques et des médicaments	98.6
	357	Industrie des abrasifs	82.5
	272	Industrie du papier toiture asphalté	63.6
Colorado	61	Mines de métaux	58.1
Nevada	307	Industrie du matériel de chauffage	56.6
Utah	339	Autres industries de produits électriques	50.7
Iowa, Kansas	323	Industrie des véhicules automobiles	68.2
Missouri	357	Industrie des abrasifs	65.7
Nebraska	307	Industrie du matériel de chauffage	59.9
Illinois (F) Indiana	324	Industrie des carosseries de camions, d'autobus et de remorques	87.2
Wisconsin	302	Industrie de la fabrication d'éléments de charpentes métalliques	58.6
	103	Industrie de la préparation des fruits et légumes	47.7
Michigan (F)	323	Industrie des véhicules automobiles	123.5
Ohio	324	Industrie des carosseries de camions, d'autobus et de remorques	96.6
	332	Industrie des gros appareils (électriques ou non)	52.3

Source: *Idem*

Tableau V.4)

Industries avec les taux de croissance des exportations les plus bas vers leurs marchés américains les plus dynamiques, 1976–1987 (F) : = région frontalière

Région Américaine	No. SCI	Industrie	Taux de croissance annuel moyen %
Alabama	243	Industrie du vêtement pour homme et garçonnets	-26.1
Missouri	181	Industries des fibres chimiques et des filés de filaments	-16.2
	338	Industrie des files et cables électriques et de communication	-14.8
Oklahoma	061	Mines et métaux	-22.4
Texas	325	Industrie des pièces et accessoires pour véhicules automobiles	-22.1
	309	Autres industries de produits en métal	-9.3
Colorado Nevada	297	Industrie de laminage, du moulage et de l'extrusion du cuivre et de ses alliages	-8.8
Utah	171	Industrie du cuir et des produits connexes	-4.7
	258	Industrie des cercueils et bières	-3.2
Iowa, Kansas	sans code		-36.8
Missouri Nebraska	325	Industrie des pièces et accessoires pour véhicules automobiles	-29.3
	062	Mines de minerais non métalliques	-22.6
Illinois (F)	033	Piègeage	-37.9
Indiana Wisconsin	325	Industrie des pièces et accessoires pour véhicules automobiles	-21.1
	062	Industrie des produits du tabac	-21.1
Michigan (F)	sans code		-49.4
Ohio	325	Industrie des pièces et accessoires pour véhicules automobiles	-24.0
	105	Industries de la farine, des céréales de table préparées et des aliments pour animaux	-22.9

Source: *Idem*

Tableau V.5)

Part des importations provinciales et taux annuel d'augmentation des trois principales régions américaines vers le Québec 1976–1987 (F) : = région frontalière

Région Américaine	Part des importations provenant des États-Unis	Taux de croissance annuel moyen des exportations par région et des importations provinciales	
New Jersey, New York, Pennsylvanie (F)	0.258	8.05%	
Michigan, Ohio (T)	0.112	0.13%	Total:
Connecticut, Massachussett, Rhode Island (F)	0.098	9.14%	9.12%
Illinois, Indiana, Wisconsin (F)	0.089	4.85%	

Source: *Idem*

Tableau V.6)

Destination par région des États-Unis de 75% ou plus des exportations québécoises, répartition et taux annuel de croissance moyen 1976–1987 (F): = région frontalière

Région Américaine	Part des exportations québécoises	Taux de croissance annuel moyen des exportations	
New Jersey, New York, Pennsylvanie (F)	0.395%	12.6%	
Connecticut, Massachussett, Rhode Island (F)	0.147%	17.1%	
Maine, New Hamshire, Vermount.(F)	0.114%	24.2%	
Michigan, Ohio (F)	0.092%	6.6%	
DC., Delaware, Maryland, New England, West Virginia	0.073%	16.9%	Total: 13.98%

Source: *Idem*

Tableau V.7)

Dynamisme dans les exportations provinciales du Québec vers leurs marchés régionaux à croissance la plus rapide et la plus lente aux États-Unis, 1976–1987

Région Américaine (F) : = région frontalière	Taux de croissance annuel moyen
Alabama, Missouri	39.5%
Oklahoma, Texas	39.1%
Colorado, Nevada, Utah	33.7%
Iowa, Kansas, Missouri, Nebraska	12.6%
Illinois, Indiana, Wisconsin (F)	12.5%
Michigan, Ohio (F)	6.6%

Source: *Idem*

Tableau V.8)

Principales industries exportatrices des régions américaines responsable de la majeure partie des importations du Québec, 1976–1987

No. SCI	Région Américaine et Industrie	Part des importations canadiennes totales	Taux de croissance annuel moyen
	New York, New Jersey, Pennsylvanie		
335	Industrie de l'équipement de communication et d'autre matériel électronique	0.629	31.6%
319	Autre industrie de la machinerie et de l'équipement	0.418	3.4%
325	Industrie des pièces et accessoires pour véhicules automobiles	0.228	-8.7%
371	Industrie des produits chimiques d'usage industriel n.c.a.	0.183	7.8%
399	Autres industries des produits manufacturés	0.160	5.7%
326	Industrie du matériel ferroviaire roulant	0.152	26.3%
	Michigan, Ohio		
325	Industrie des pièces et accessoires pour véhicules automobiles	1.012	-15.1%
71	Industrie du pétrole brut et du gaz naturel	0.311	-6.2%
319	Autres industries de la machinerie et de l'équipement	0.165	5.0%
	Connecticut, Massachussett, Rhode Island		
321	Industrie des aéronefs et pièces d'aéronefs	0.421	14.0%
319	Autres industries de la machinerie et de l'équipement	0.171	7.5%
336	Industries de machines pour bureaux, magasins et commerces	0.132	23.0%
391	Industries du matériel scientifique et professionnel	0.132	8.0%
335	Industries de l'équipement de communication et d'autre matériel électronique	0.126	15.6%
	Illinois, Wisconsin, Indiana		
319	Autres industries de la machinerie et de l'équipement	0.417	4.0%
325	Industrie des pièces et accessoires pour véhicule automobile	0.252	-3.3%
321	Industrie des aéronefs et des pièces d'aéronefs	0.121	22.5%

Source: Compilation spéciale de Statistique Canada; MEIR, *Commerce domestique et interrégionnal avec les États-Unis*, 1984 (données non ajustées pour le transit). Tableau tiré de Pierre-Paul Proulx *Quebec from a Borderland's..., Op.cit.*

Tableau VI.1)

Impact économique pour le Québec, par milliards de ventes, suite à des ventes de 15,1 milliards de produits québécois vers le reste du Canada en 1984

Catégories	Effets directs	Effets indirects	Effets totaux
Main-d'oeuvre (personne-année)	8 111	4 946	13 057
Salaire et gages avant impôts (000$)	183 107	122 096	305 203
Autres revenus bruts avant impôts (000$)	191 186	131 565	322 751
Valeur ajoutée au coût des facteurs (000$)	374 295	253 661	627 956
Importations (000$)	223 060	89 660	312 720
REVENUS DU GOUV. DU QUÉBEC (000$)			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	18 852	13 404	32 256
- Parafiscalité	17 839	12 821	30 660
- Taxes indirectes	9 184	6 000	15 184
REVENUS DU GOUV. FÉDÉRAL (000$)			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	10 805	7 990	18 795
- Parafiscalité	9 582	5 986	15 568
- Taxes indirectes	5 978	3 247	9 225

source: Bureau de la statistique du Québec, réf.: 8590-900816-01-01 et calculs des auteurs.(en dollars de 1989)

Tableau VI.2)

Impact économique pour le Québec, par milliards de dollars d'exportations internationales, suite à des exportations de 23,3 milliards de dollars en 1989

Catégories	Effets directs	Effets indirects	Effets totaux
Main-d'oeuvre (personne-année)	7 985	4 923	12 908
Salaire et gages avant impôts (000$)	208 301	134 751	343 052
Autres revenus bruts avant impôts (000$)	198 674	131 590	330 264
Valeur ajoutée au coût des facteurs (000$)	406 975	266 340	673 316
Importations (000$)	197 797	101 034	298 831
REVENUS DU GOUV. DU QUÉBEC (000$)			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	22 940	15 341	38 281
- Parafiscalité	23 142	14 432	37 574
- Taxes indirectes	13 469	7 092	20 561
REVENUS DU GOUV. FÉDÉRAL (000$)			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	13 664	9 368	23 032
- Parafiscalité	9 526	5 861	15 387
- Taxes indirectes	8 917	3 811	12 728

source: Bureau de la statistique du Québec, réf.: 8590-900816-01-01 et calculs des auteurs.(en dollars de 1989)

Tableau VI.3)

Impact économique comparé pour le Québec, d'exportations internationales et interprovinciales, ratio international / interprovincial

Catégories	Effets directs	Effets indirects	Effets totaux
Main-d'oeuvre (personne-année)	0.984	0.995	0.989
Salaire et gages avant impôts	1.138	1.104	1.124
Autres revenus bruts avant impôts	1.039	1.000	1.023
Valeur ajoutée au coût des facteurs	1.087	1.050	1.072
Importations	0.887	1.127	0.956
REVENUS DU GOUV. DU QUÉBEC			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	1.217	1.145	1.187
- Parafiscalité	1.297	1.126	1.225
- Taxes indirectes	1.467	1.182	1.354
REVENUS DU GOUV. FÉDÉRAL			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	1.265	1.172	1.225
- Parafiscalité	0.994	0.979	0.988
- Taxes indirectes	1.491	1.174	1.380

source : Calculs basés sur les données des tableaux VI.1 et VI.2

Tableau VII.1)

Commerce international des services commerciaux par régions canadiennes, selon la localisation du siège social, 1983–1986

Région	Recettes 000 000$			
	1983	1984	1985	1986
Atlantique	13	14	15	23
Québec	1599	1960	2158	2159
Ontario	1891	2018	2515	2951
Prairies	110	109	182	124
Colombie-Britannique	429	465	422	419
Canada	4042	4566	5293	5678
	Paiements 000 000$			
	1983	1984	1985	1986
Atlantique	73	98	103	111
Québec	1181	1298	1712	2096
Ontario	3131	3962	4436	5450
Prairies	1043	1019	1066	1219
Colombie-Britannique	427	430	380	401
Canada	6037	6807	7695	9277
	Soldes 000 000$			
	1983	1984	1985	1986
Atlantique	-60	-84	-88	-88
Québec	418	662	446	63
Ontario	-1240	-1944	-1921	-2499
Prairies	-933	-910	-884	-1095
Colombie-Britannique	2	35	42	18
Canada	-1995	-2241	-2402	-3599
Services de consultations et autres services spécialisés (1)	568	681	734	...

Source: Statisticien en chef adjoint, Statistique-Canada, M. Jacob Ryten, 22 février 1991.

(1) Mario Polèse et Roger Verreault, "Trade in Information-Intensive Services: How and Why Regions Develop Export Advantages", *Analyse Politique*, Vol.15 no 4, décembre 1989. (Les chiffres estimés par ces auteurs ont été réestimés par nous à la lumière de statistiques plus récentes. En ce qui concerne le total des services commerciaux, nous devons cependant nous contenter, faute de mieux, de leurs propres estimations issue de Statistique Canada, Cat. 67-510, concernant les services de consultations et autres services spécialisés).

Tableau VII.2)
Impact économique pour le Québec, par milliards de dollars de services commerciaux internationaux de 1.9 milliards de dollars en 1984

Catégories	Effets directs	Effets indirects	Effets totaux
Main-d'oeuvre (personne-année)	14 026	2 954	16 980
Salaire et gages avant impôts (000$)	338 248	88 163	426 411
Autres revenus bruts avant impôts (000$)	489 369	71 634	561 003
Valeur ajoutée au coût des facteurs (000$)	827 616	159 798	987 414
Importations (000$)	27 297	22 380	49 677
REVENUS DU GOUV. DU QUÉBEC (000$)			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	35 728	10 645	46 373
- Parafiscalité	28 666	7 774	36 440
- Taxes indirectes	5 080	3 471	8 551
REVENUS DU GOUV. FÉDÉRAL (000$)			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	20 994	6 707	27 701
- Parafiscalité	17 996	3 898	21 894
- Taxes indirectes	3 379	2 059	5 438

source: Bureau de la statistique du Québec, réf.: 8590-900816-01-01 et calculs des auteurs (en dollars de 1989)

Tableau VII.3)
Impact économique comparé pour le Québec, de services commerciaux internationaux et d'exportations internationales en 1984

Catégories	Effets directs	Effets indirects	Effets totaux
	Ratio exportations / Services commerciaux		
Main-d'oeuvre (personne-année)	1.756	0.600	1.315
Salaire et gages avant impôts	1.624	0.654	1.243
Autres revenus bruts avant impôts	2.463	0.544	1.699
Valeur ajoutée au coût des facteurs	2.034	0.600	1.466
Importations	0.138	0.222	0.166
REVENUS DU GOUV. DU QUÉBEC			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	1.557	0.694	1.211
- Parafiscalité	1.239	0.539	0.970
- Taxes indirectes	0.377	0.489	0.416
Total:	1.167	0.594	0.948
REVENUS DU GOUV. FÉDÉRAL			
Dont: - Impôts sur salaires et gages	1.536	0.716	1.203
- Parafiscalité	1.889	0.665	1.423
- Taxes indirectes	0.379	0.540	0.427
Total:	1.320	0.665	1.076

source: Bureau de la statistique du Québec, réf.: 8590-900816-01-01 et calculs.des auteurs à partir des tableaux VII.2 et VI.2

Fig. III.1

Parts relatives dans les importations et exportations totales, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

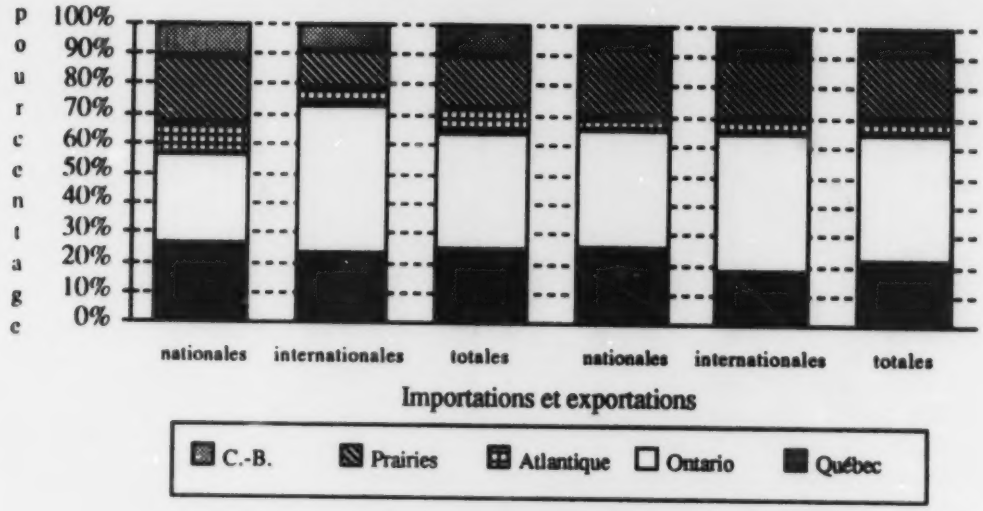


Fig. III.2

Soldes commerciaux totaux, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

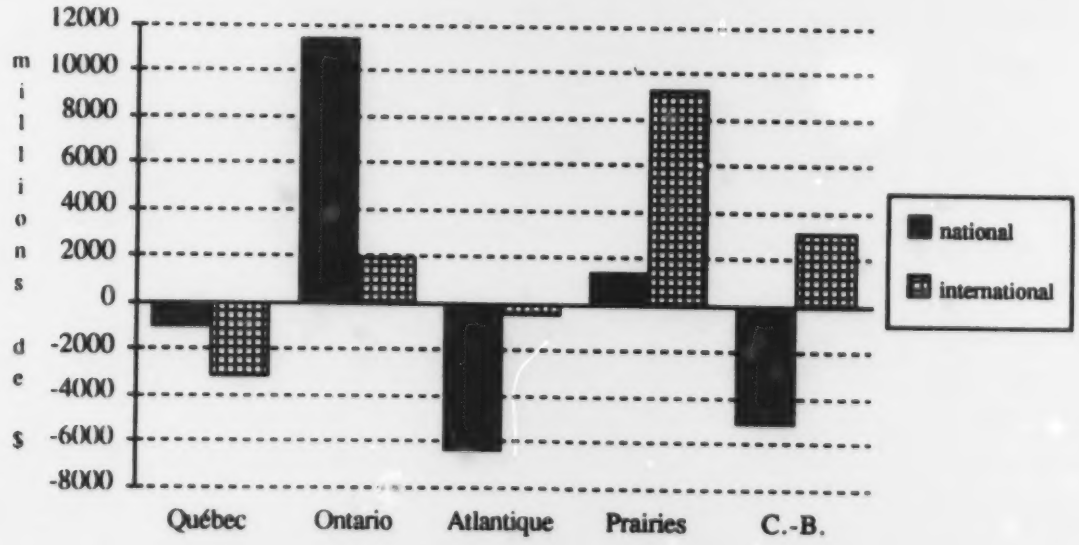


Fig. III.3

Taux de couverture des livraisons totales, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

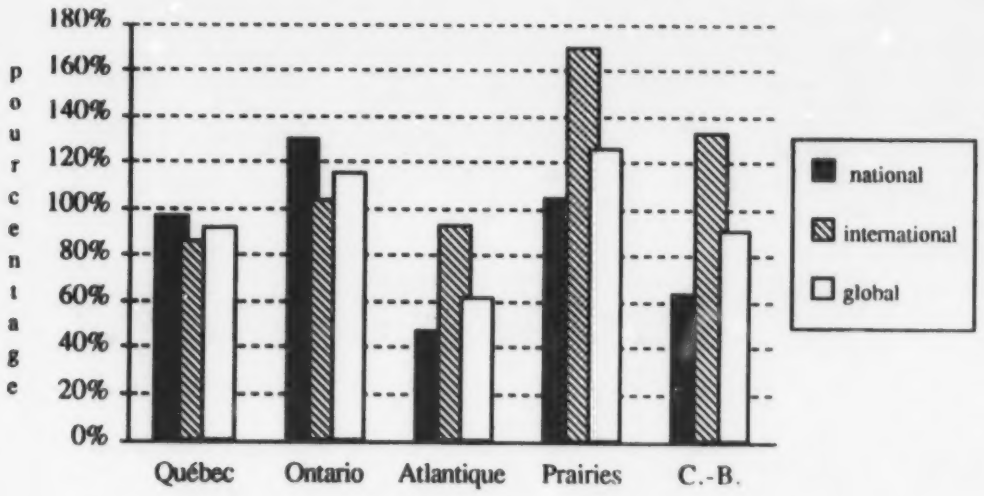


Fig. III.4

Parts relatives dans les importations et exportations (excluant les céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), divers niveaux et régions canadiennes, 1984

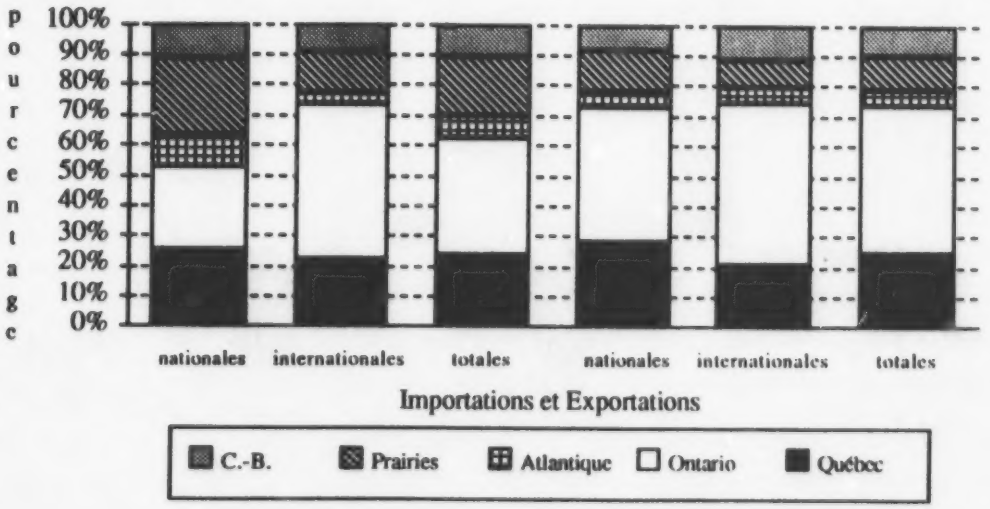


Fig. III.5

Soldes commerciaux (excluant les céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), divers niveaux et régions canadiennes, 1984

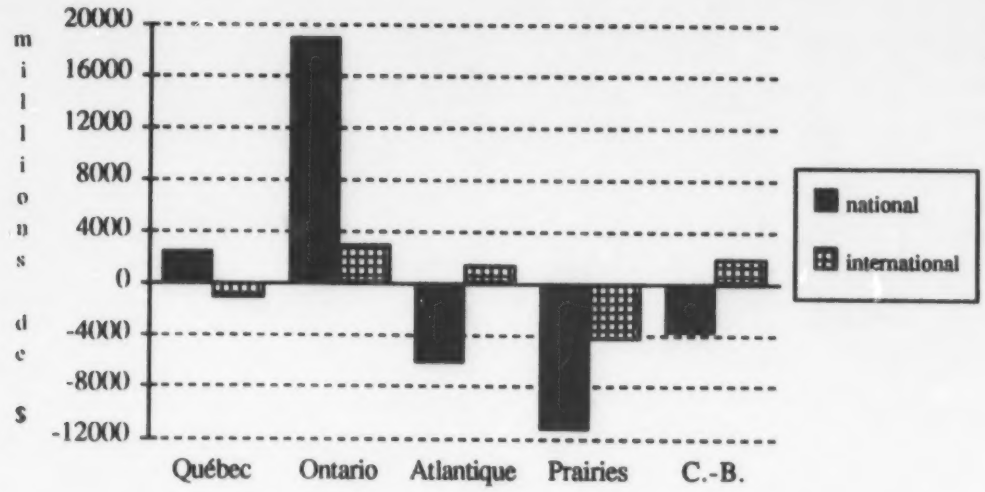


Fig. III.6

Taux de couverture des livraisons (excluant les céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), divers niveaux et régions canadiennes, 1984

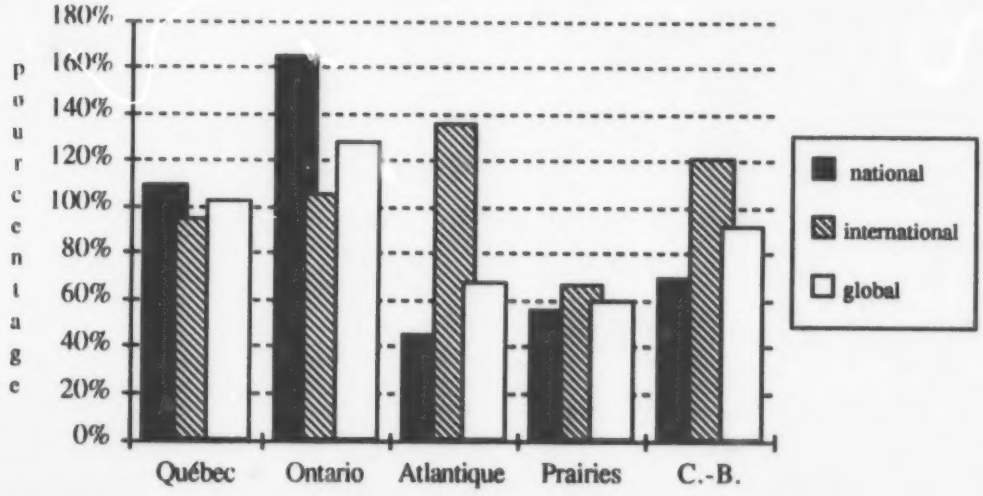


Fig. III.7

Parts relatives dans les importations et exportations des biens, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

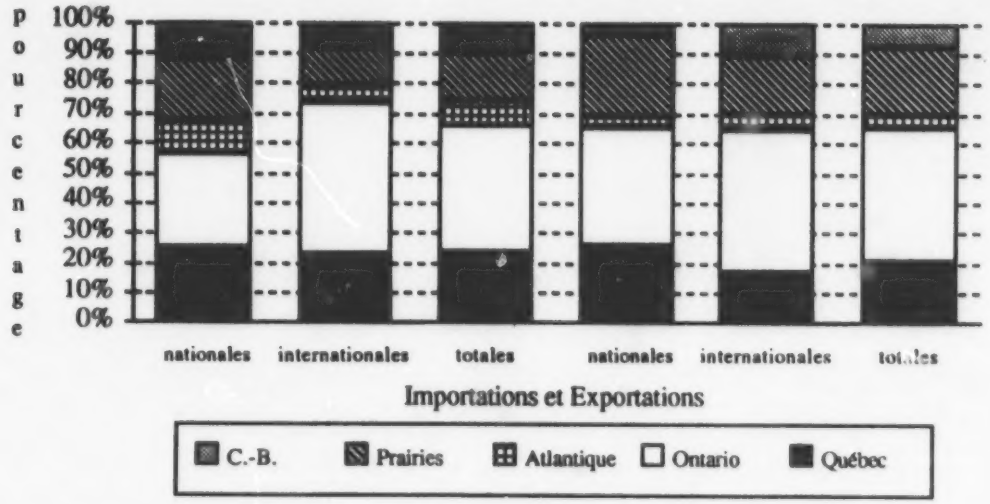


Fig. III.8

Soldes commerciaux des biens, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

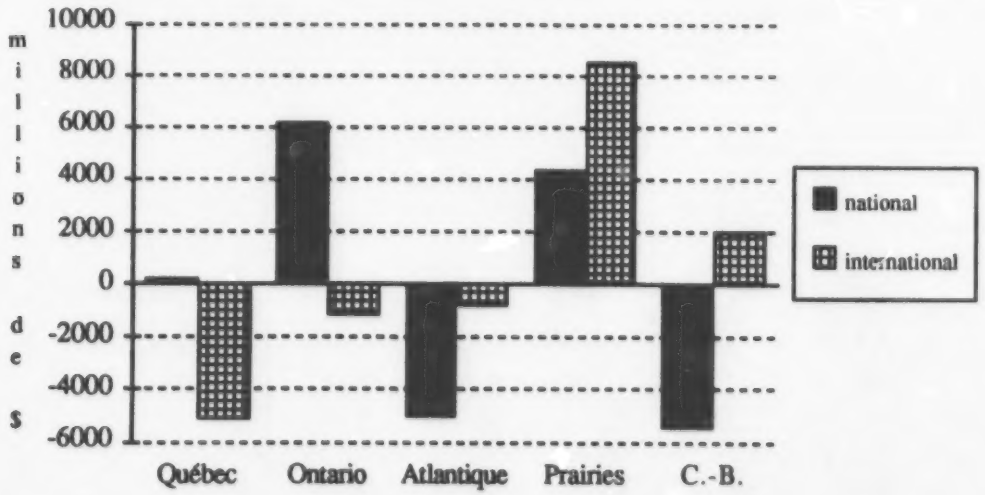


Fig. III.9

Taux de couverture des livraisons de biens, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

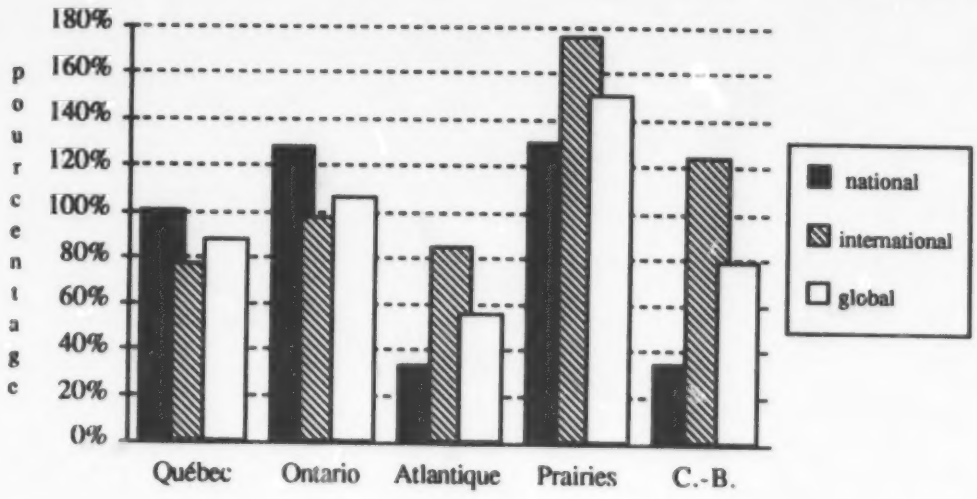


Fig. III.10

Parts relatives dans les importations et exportations de biens (excluant les céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), divers niveaux et régions canadiennes, 1984

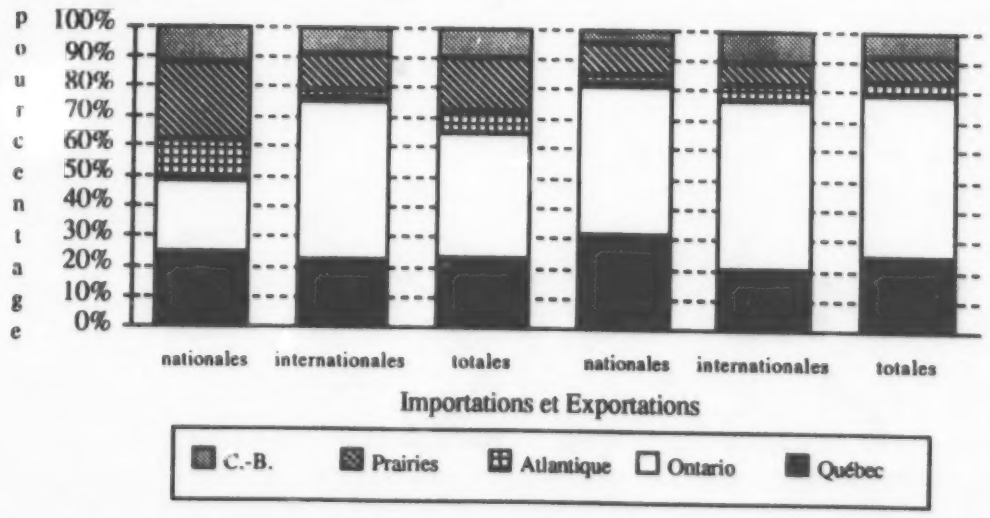


Fig. III.11

Soldes commerciaux de biens (excluant les céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), divers niveaux et régions canadiennes, 1984

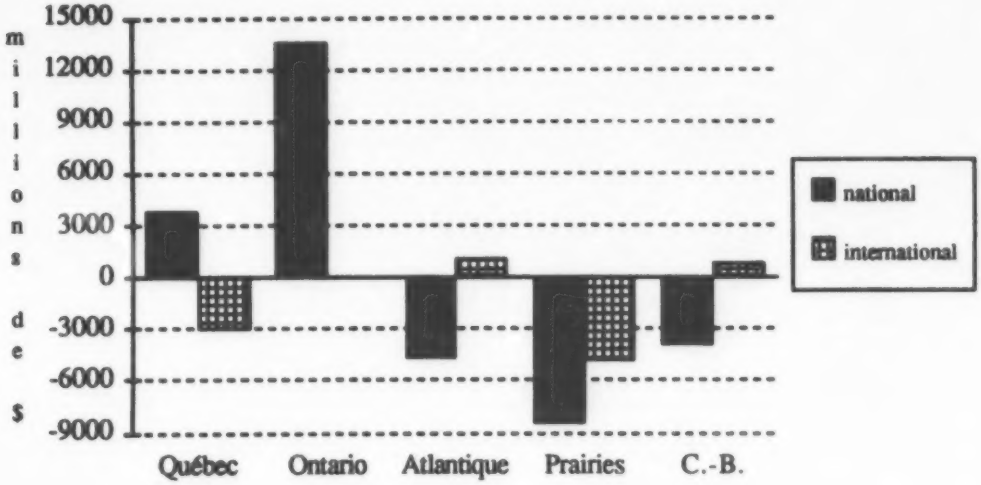


Fig. III.12

Taux de couverture des biens (excluant les céréales, autres produits agricoles, produits du pétrole et du charbon et combustibles minéraux), divers niveaux et régions canadiennes, 1984

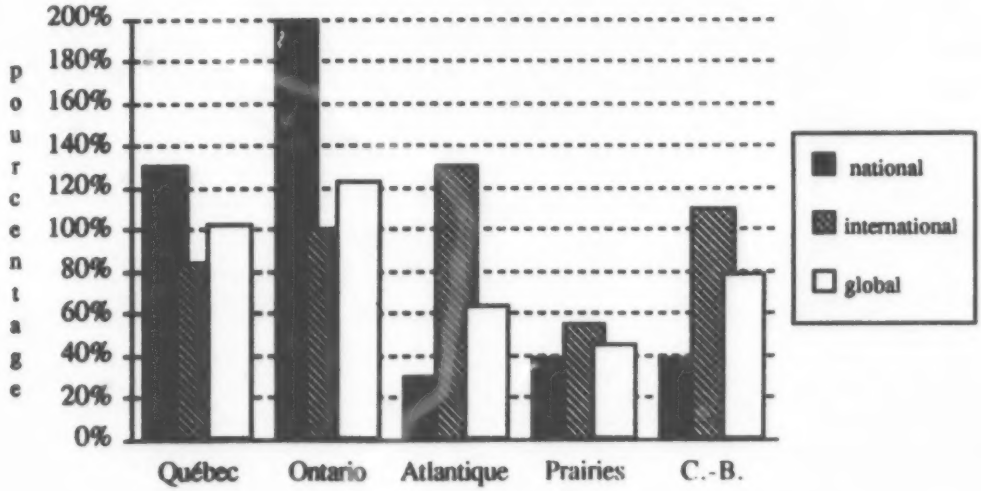


Fig. III.13

Parts relatives dans les importations et exportations de services, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

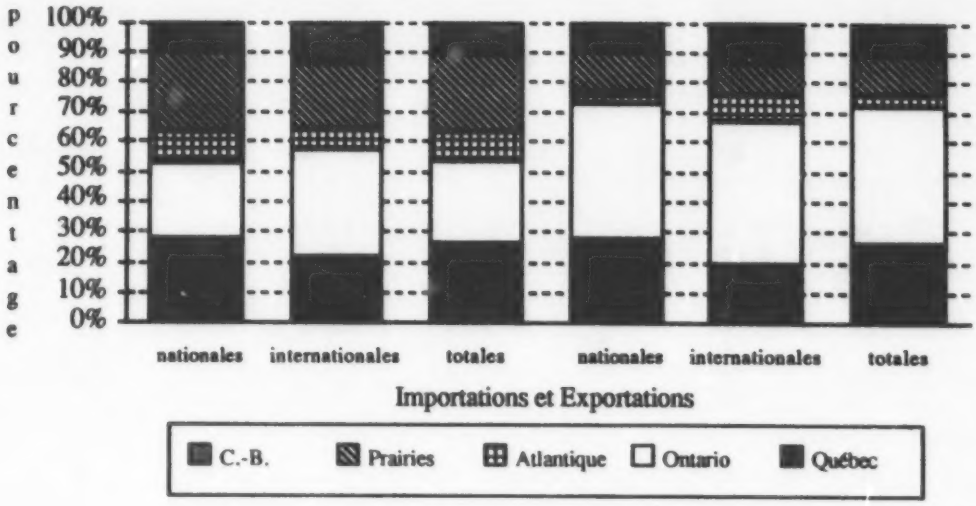


Fig. III.14

Soldes commerciaux des services, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

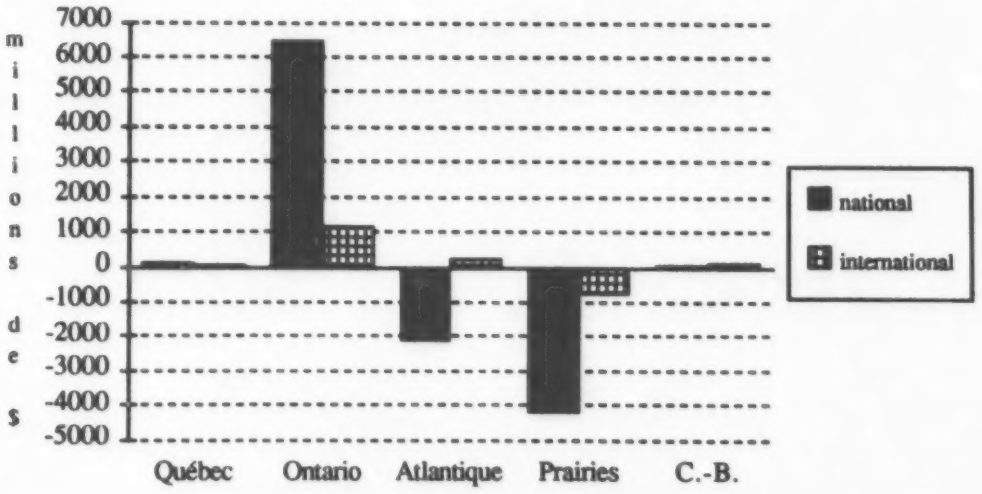


Fig. III.15

Taux de couverture des services, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

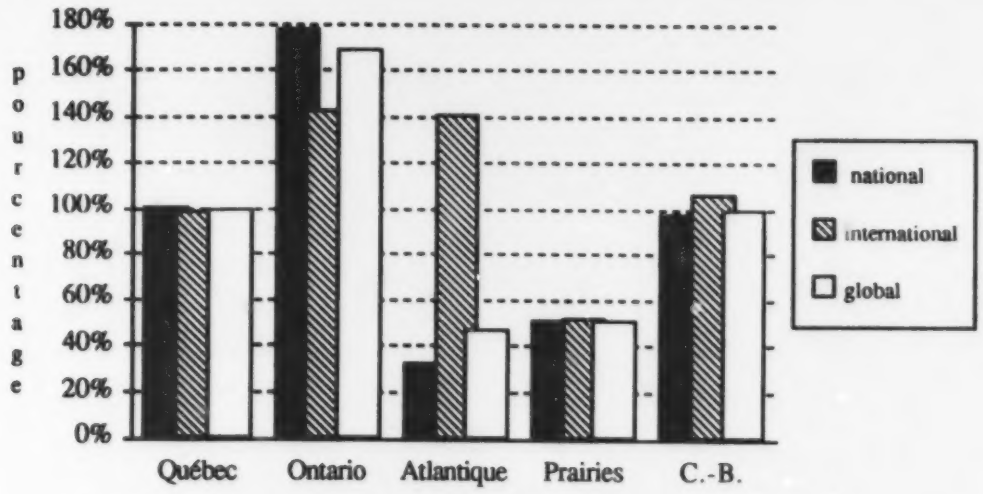


Fig. III.16

Parts relatives dans les importations et exportations, secteur des transports et des communications, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

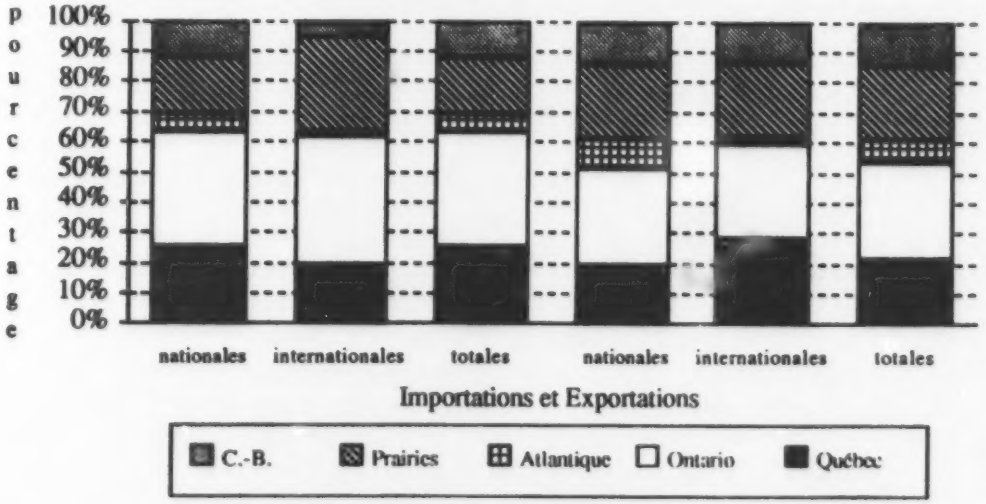


Fig. III.17

Soldes commerciaux dans le secteur des transports et des communications, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

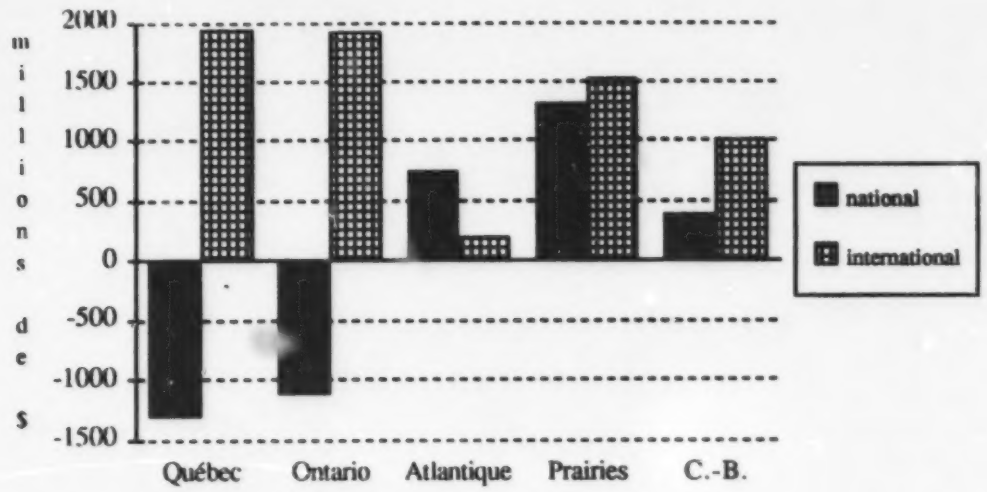


Fig. III.18

Taux de couverture des livraisons dans le secteur des transports et des communications, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

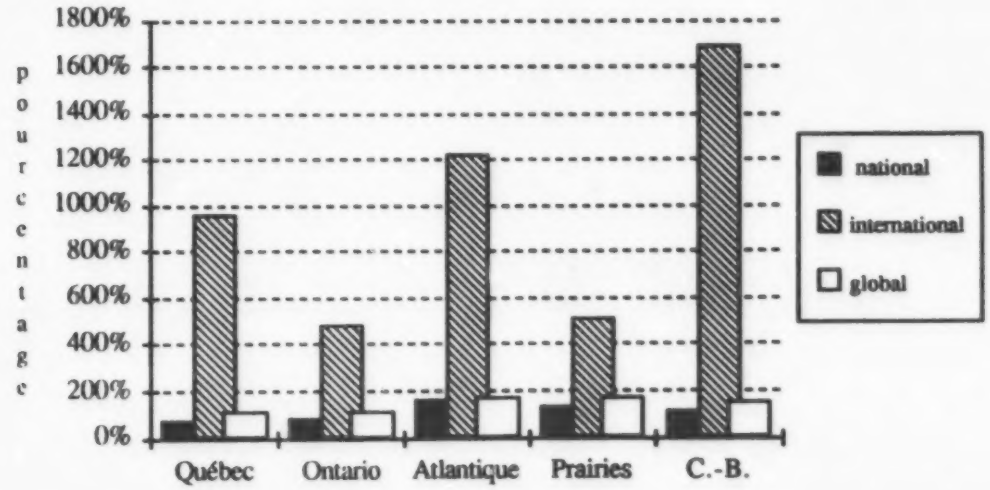


Fig. III.19

Répartition des soldes commerciaux québécois et ontariens dans le secteur des transports et des communications, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

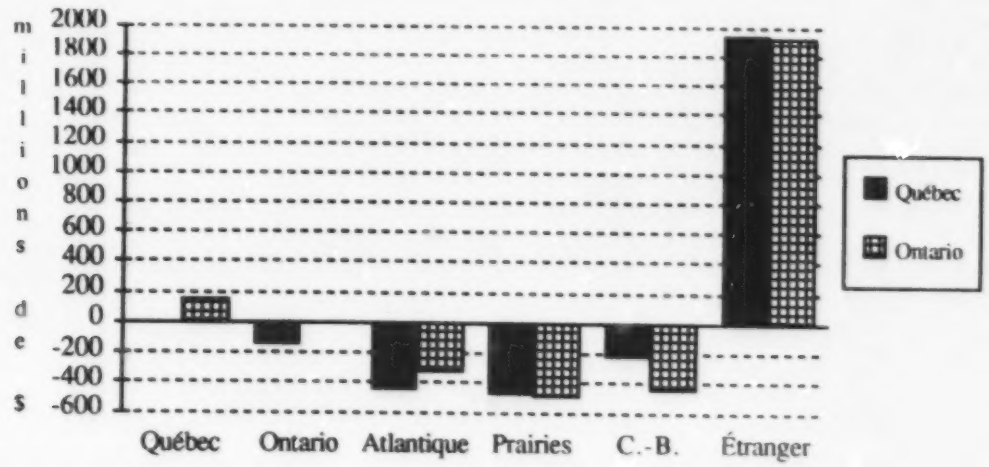


Fig. III.20

Parts relatives dans les importations et exportations, secteur des vêtements et produits textiles, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

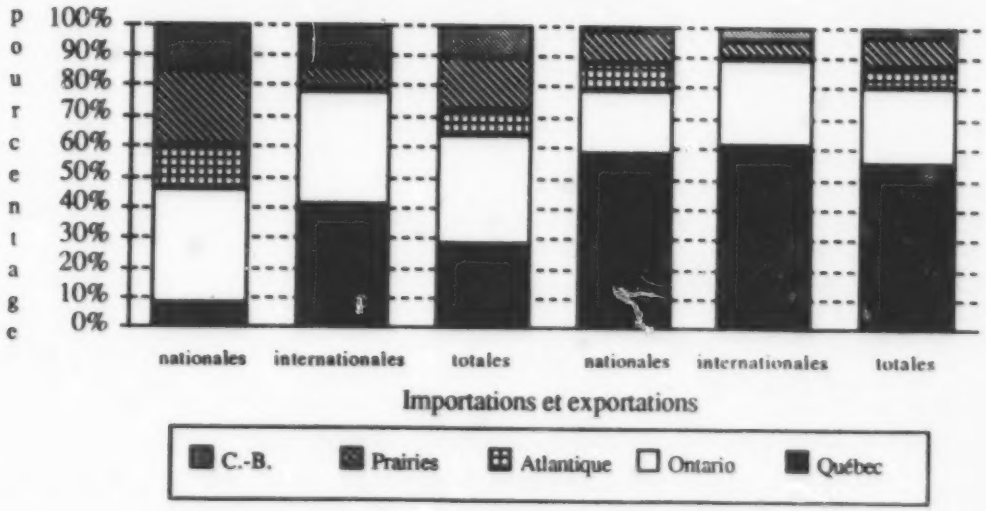


Fig. III.21

Soldes commerciaux dans le secteur des vêtements et produits textiles, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

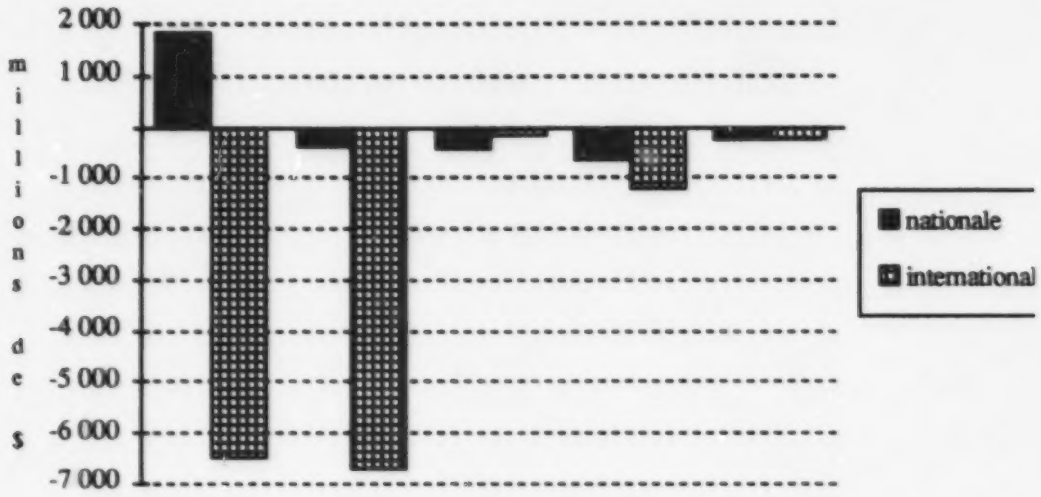


Fig. III.22

Taux de couverture des livraisons dans le secteur des vêtements et produits textiles, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

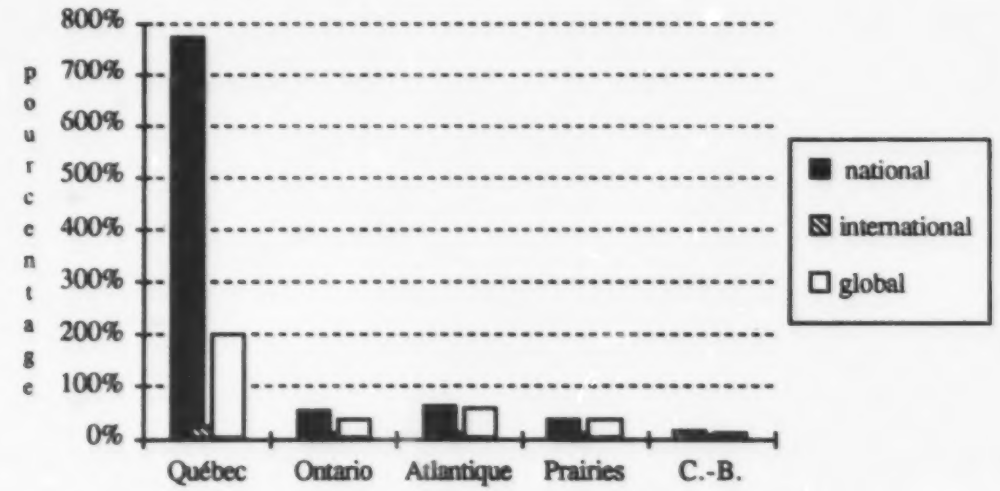


Fig. III.23

Répartition des soldes commerciaux québécois et ontariens dans le secteur des vêtements et produits textiles, divers niveaux et régions canadiennes, 1984

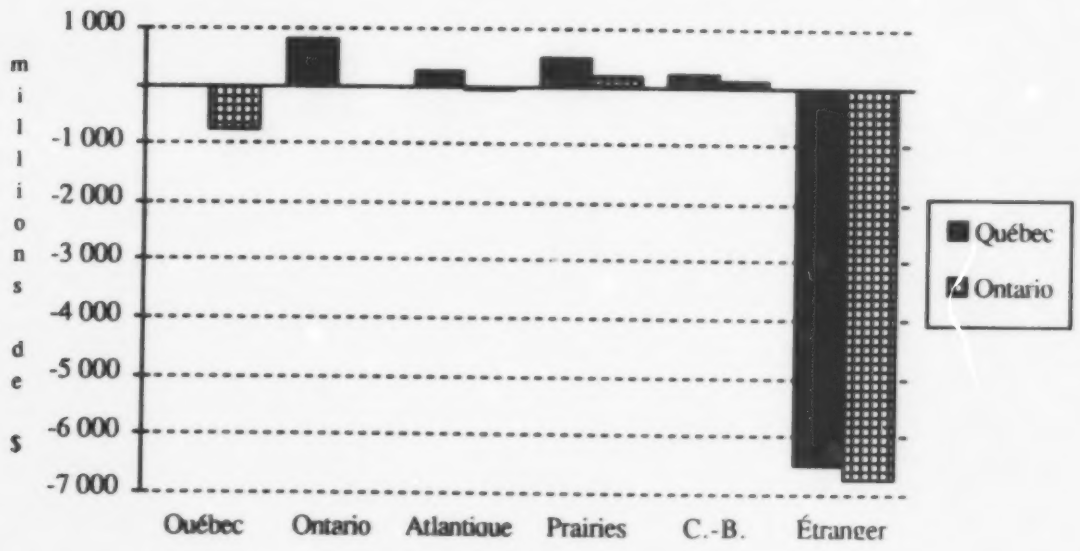


Fig. IV.1

Part des régions canadiennes dans les exportations domestiques totales, 1974, 1979 et 1984

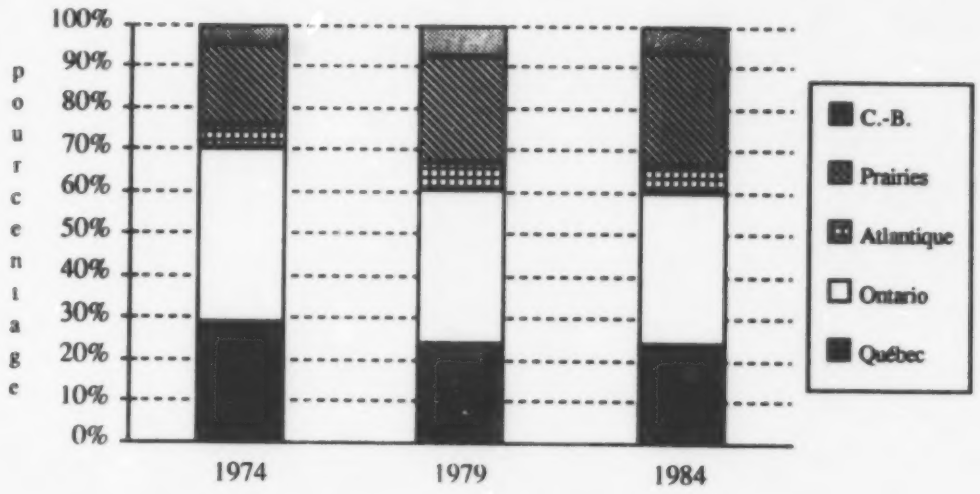


Fig. IV.2

Part des régions canadiennes dans les exportations internationales totales, 1974, 1979 et 1984

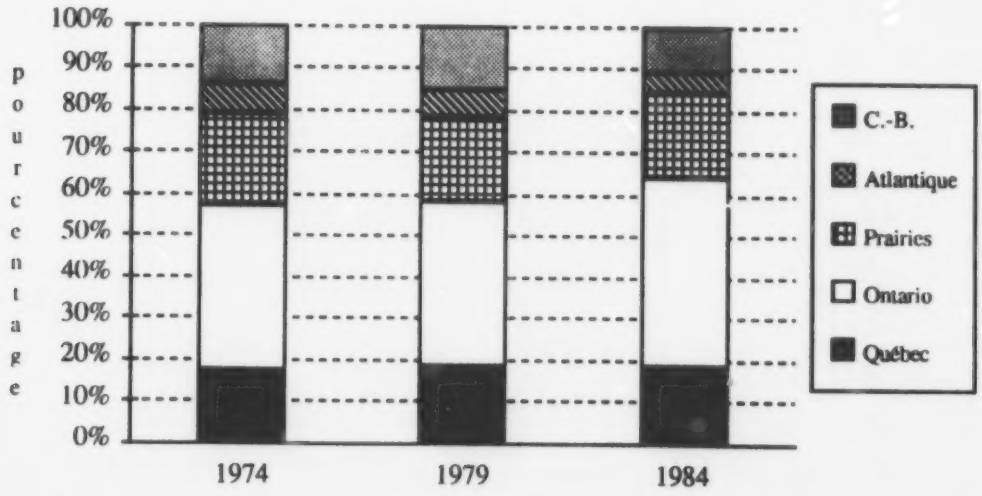


Fig. IV.3

Part des régions canadiennes dans les exportations totales, 1974, 1979 et 1984

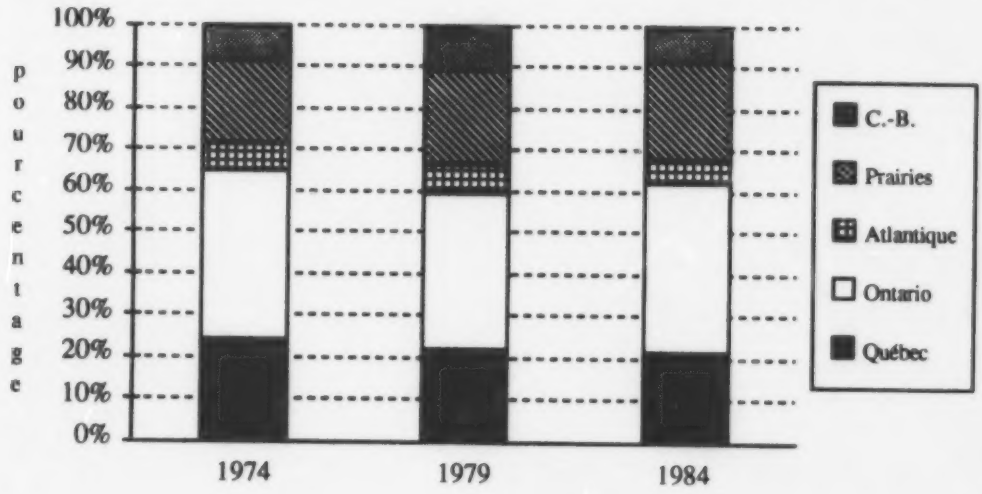


Fig. IV.4

Ratio des exportations domestiques sur le produit intérieur brut (PIB), régions canadiennes,
1974, 1979 et 1984

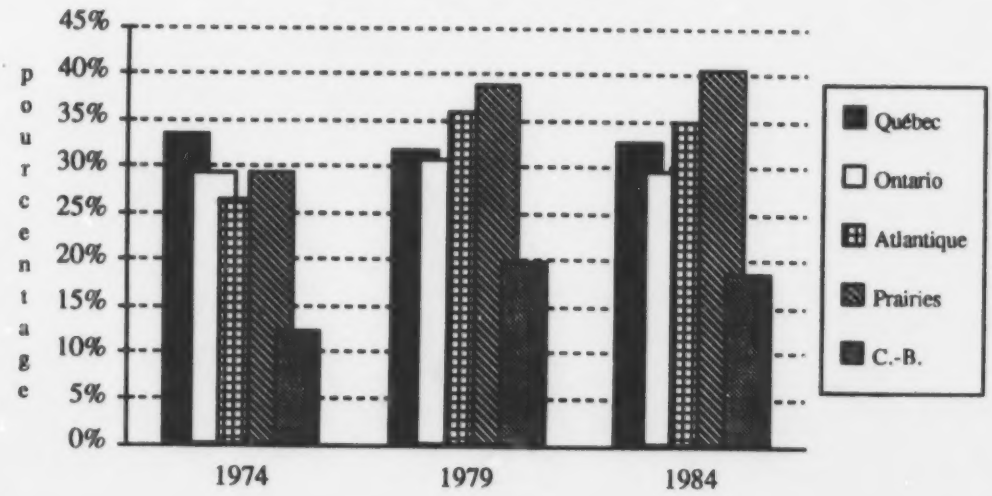


Fig. IV.5

Ratio des exportations internationales sur le produit intérieur brut (PIB), régions canadiennes, 1974, 1979 et 1984

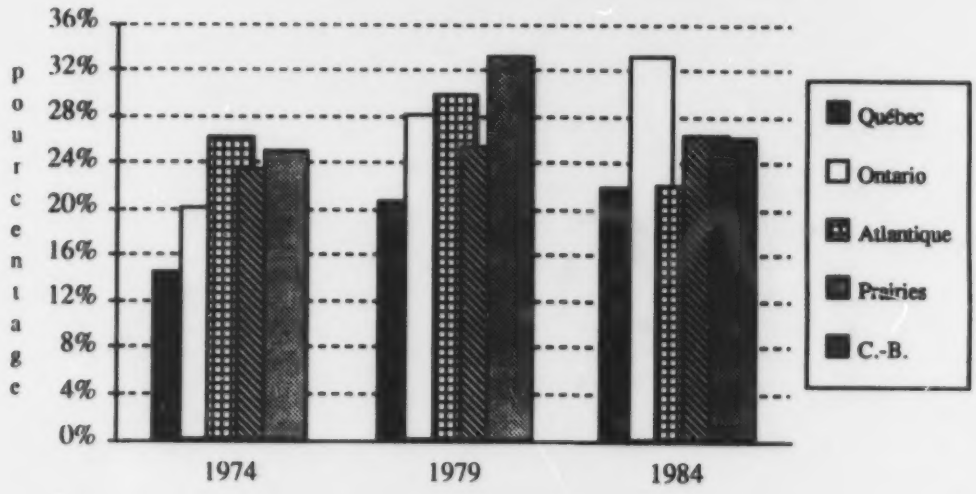
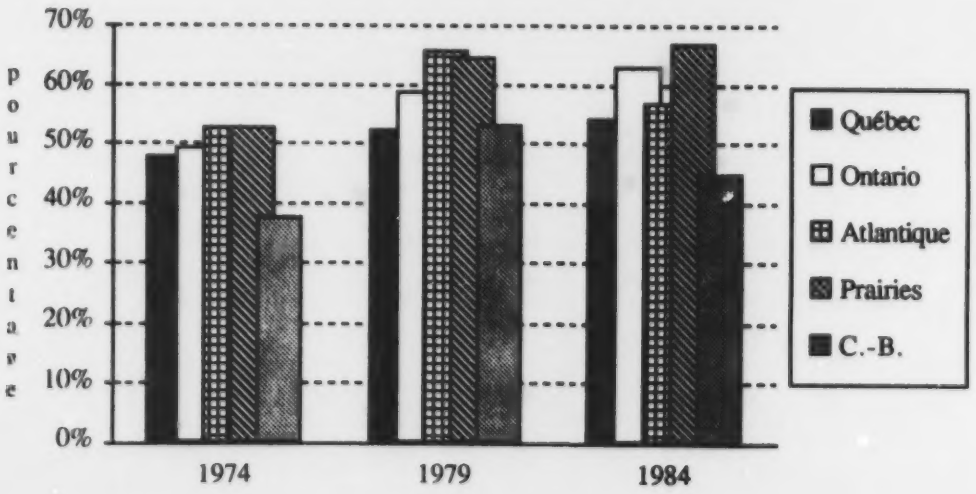


Fig. IV.6

Ratio des exportations totales sur le produit intérieur brut (PIB), régions canadiennes, 1974, 1979 et 1984



CHAPITRE 4
LA QUESTION DE L'EMPLOI AU QUÉBEC: LA PHOTO ET LE FILM

Pierre Fortin

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

La première partie de l'étude "photographie" la situation de l'emploi au Québec en 1988-89, soit à la fin de la dernière période d'expansion. Les traits caractéristiques suivants en ressortent.

1) Même dans une année de haute conjoncture à l'échelle de l'Amérique du Nord comme 1988 (taux de chômage global de 5,4 pour cent), le taux de chômage au Québec est demeuré parmi les plus élevés du continent (9,4 pour cent), avec ceux de la Louisiane et de la Virginie occidentale. Le déficit par rapport à l'Ontario était de 430 000 emplois. Cela provenait non seulement (à 40 pour cent) de l'écart interprovincial entre les taux de chômage des personnes actives, mais encore plus (à 60 pour cent) de la faible proportion relative de la population québécoise qui était active. En 1989, on comptait au Québec 580 emplois par tranche de 1 000 personnes en âge de travailler et 14 pour cent de plus (663) en Ontario. Montréal présentait le taux de chômage le plus élevé des 15 grandes villes canadiennes de plus de 200 000 habitants (9,2 pour cent).

2) Il existe de fortes disparités d'emploi entre les diverses régions du Québec. Le taux de chômage en 1989 oscillait entre 7 pour cent dans la région de Québec et 19 pour cent en Gaspésie. En Montérégie et dans l'Outaouais, plus de 630 personnes sur 1 000 détenaient un emploi. Mais dans le Bas-Saint-Laurent et en Gaspésie, c'était le cas de moins de 450 personnes.

3) Au Québec comme ailleurs, le chômage est un phénomène dynamique: d'un mois à l'autre, 40 chômeurs sur 100 quittent ce

statut pour être remplacés par 40 nouveaux chômeurs. L'emploi est beaucoup plus précaire au Québec qu'en Ontario. Dans 68 pour cent des cas en 1989, on est devenu chômeur en raison d'une perte involontaire d'emploi, par comparaison à 55 pour cent dans la province voisine. L'emploi est également plus rare au Québec que dans toute autre région du pays. La durée moyenne du chômage (jusqu'au moment de l'enquête mensuelle sur la population active) en 1989 était de plus de 5 mois; 30 pour cent des chômeurs occupaient ce statut depuis plus de 6 mois. Mesurée par le nombre de contacts avec des employeurs, la recherche d'emploi était plus intense au Québec que partout ailleurs au Canada. La pénurie généralisée d'emplois se reflétait aussi dans une incidence deux fois plus forte du travail à temps partiel involontaire au Québec qu'en Ontario.

4) La structure industrielle de l'emploi au Québec ressemble en gros à celle des pays avancés. En 1989, le secteur primaire ne comptait que 3,5 pour cent de tous les emplois. Le secteur manufacturier était en baisse tendancielle à 20 pour cent. L'emploi dans les secteurs traditionnels de fabrication de biens non durables (textile, vêtement, cuir, etc.) a baissé depuis trois décennies et de nouveaux secteurs ont émergé dans la fabrication de biens durables (matériel de transport, produits électriques, etc.). Le secteur de la construction soutenait, en proportion, 20 pour cent moins d'emplois qu'en Ontario. Le secteur tertiaire employait près de 70 pour cent des travailleurs; 16 sur 70 oeuvraient dans le secteur gouvernemental.

5) Le taux de chômage des Québécois varie en raison inverse de leur niveau d'instruction. Le taux de 1989 était 4,7 pour cent pour les diplômés universitaires, mais 13,1 pour cent pour les travailleurs n'ayant pas dépassé la 8e année. Le taux de chômage des "moins instruits" est également beaucoup plus sensible aux fluctuations conjoncturelles que celui des "plus instruits". Les moins instruits sont les grands gagnants de toute amélioration du niveau global

d'emploi et les grands perdants de toute détérioration de la situation, comme on l'a observé en 1982 et en 1990. Le niveau d'éducation de la main-d'oeuvre québécoise tire encore sensiblement de l'arrière sur celui de la main-d'oeuvre ontarienne: 24 pour cent des Québécois, et seulement 14 pour cent des Ontariens, n'ont pas atteint la 9e année; 10,5 pour cent des Québécois, mais 13,5 pour cent des Ontariens (30 pour cent de plus), ont un diplôme universitaire. La situation n'est pas corrigée par les nouvelles générations: en octobre 1990, 76 pour cent des jeunes Québécois de 15 à 19 ans allaient encore à l'école, par comparaison à 83 pour cent des jeunes Ontariens du même âge. Le Québec sous-investit dans son capital humain.

6) Sur le plan démographique, les Québécoises sont moins actives que les Québécois sur le marché du travail, bien que l'écart se soit considérablement refermé depuis 40 ans. À 62 pour cent en 1989, le taux d'activité des Québécoises de 15 à 64 ans est encore inférieur à celui des Américaines, des Ontariennes et des Suédoises. Le taux de chômage des Québécoises n'est cependant guère différent de celui des Québécois. Les jeunes de 15 à 24 ans, surtout les garçons, chôment beaucoup plus que les adultes d'âge mûr, bien que la situation se soit grandement améliorée de 1982 à 1989 en raison de la reprise économique et de la baisse démographique. Le taux de chômage des jeunes est hypersensible à l'état de la conjoncture économique.

Dans la seconde partie de l'étude, je projette d'abord le "film" de l'évolution de l'emploi et du chômage au Québec depuis 1946. L'analyse se concentre ensuite sur la période écoulée depuis 1966. Elle observe au départ que, du sommet conjoncturel de 1966 à celui de 1989, le taux de chômage au Québec est passé de 4,1 à 9,3 pour cent et que cette dérive à la hausse de 5,2 unités de pourcentage est deux fois plus importante que la dérive analogue qu'a connue l'Ontario (et trois fois plus grande que la dérive américaine). Sur le plan de l'emploi, cela s'est traduit par une augmentation de l'écart d'emploi Québec-Ontario.

De 50 postes par 1 000 personnes en âge de travailler dans les années 60, cet écart a atteint 80 postes par 1 000 personnes dans les années 80. Deux questions fondamentales sont ainsi posées: (1) pourquoi la situation de l'emploi s'est-elle détériorée à long terme au Canada et (2) pourquoi la détérioration a-t-elle été plus marquée au Québec qu'ailleurs?

Un examen sommaire de la relation a priori négative ("conjoncturelle") entre l'évolution du nombre de chômeurs et du nombre d'emplois offerts au Québec révèle que, pendant les années 70, la relation s'est fortement déplacée vers une situation où le chômage et l'offre d'emploi ont tous les deux augmenté de façon "structurelle", ce qui a amené les uns à s'inquiéter de la pénurie croissante d'emplois et les autres à s'inquiéter de la pénurie croissante de travailleurs qualifiés. Le reste de l'étude cherche à répondre aux deux questions posées à la lumière de ce paradoxe. L'attention est fixée sur cinq sources possibles de la détérioration observée. Ce sont, dans l'ordre:

1) la congestion démographique issue du baby-boom et de l'entrée des femmes dans la population active
2) l'accès facilité aux prestations d'assurance-chômage
3) la poussée des salaires dans les décrets de la construction, les conventions collectives du secteur public et la réglementation du salaire minimum, ainsi que son effet "locomotive" sur les autres salaires
4) les mutations structurelles profondes de l'économie québécoise, et
5) la persistance du chômage engendrée par la lutte incessante contre l'inflation.

Le premier facteur, la congestion démographique, a pu jouer un rôle important entre 1966 et 1980 quand les enfants du baby-boom sont entrés dans la vie active et ont constitué de 26 à 28 pour cent de la population en âge de travailler. Leur écart de chômage avec les hommes d'âge mûr est passé de 4,7 unités de pourcentage en 1969 à 10,2 unités en 1979. Mais leur poids démographique s'est

considérablement allégé dans les années 80, pour s'établir à 17 pour cent de la population en 1989. Leur écart de chômage avec les hommes était alors redescendu à 5,3 unités de pourcentage. On peut calculer que la poussée démographique a pu soulever le taux de chômage global de 1,5 unité dans les années 70, mais que l'effet est disparu dans les années 80. De plus, les 25 à 34 ans de 1989, qui avaient 15 à 24 ans en 1979, ont subi cette année-là un taux de chômage à peine supérieur à celui des 35 à 44 ans de 1989, qui sont la "jeunesse dorée" de 1969. L'effet de "génération sacrifiée" prédit par plusieurs n'est pas au rendez-vous.

L'entrée massive des femmes de 25 ans ou plus dans la population active s'est concrétisée par des taux d'activité de 29 pour cent en 1970, de 42 pour cent en 1980 et de 53 pour cent en 1990. Le taux de chômage des femmes étant cependant assez proche de celui des hommes, l'impact de leur arrivée sur le taux de chômage global serait plutôt indirect et modeste et il ne pourrait de toute façon être plus important au Québec qu'en Ontario et au États-Unis. En résumé, l'effet de congestion démographique ne s'appliquerait qu'à l'arrivée du baby-boom dans les années 70 et serait disparu avec l'arrivée du baby-bust dans les années 80. Les femmes n'y auraient que peu contribué.

La deuxième source possible de la hausse structurelle du chômage est la refonte de la Loi fédérale de l'assurance-chômage en 1971. Cette loi facilita grandement l'accès aux indemnités-chômage en universalisant la couverture de la population active, en réduisant le nombre de semaines de travail rendant admissible aux prestations et en allongeant la durée maximale de ces dernières. Le taux de remplacement du salaire par les prestations fut également augmenté.

Une mesure synthétique de "l'ouverture" du régime est le pourcentage dont l'assurance-chômage peut augmenter le revenu annuel d'un travailleur qui détient un emploi pendant le nombre minimal de semaines donnant droit aux prestations et qui perçoit ensuite ses indemnités pendant la période la plus longue possible. Il s'agit du "taux

de subvention implicite à l'emploi instable". Ce taux, qui était de 20 pour cent à la fin des années 60, grimpa à 330 pour cent au Québec avec la réforme de 1971. Des amendements successifs à la loi dans la décennie suivante le ramenèrent autour de 200 pour cent. La réforme de 1990 l'a coupé à 109 pour cent.

La majorité des études de l'impact de la refonte de 1971 ont estimé qu'elle a eu pour effet d'augmenter la fréquence et la durée du chômage, ce qui aurait entraîné une hausse sructurelle du taux de chômage de 0,5 à 1,5 pour cent pour l'ensemble du Canada. Le phénomène a touché le Canada, mais non les États-Unis. Parce que le taux de subvention implicite du régime a augmenté moins en Ontario qu'au Québec(à 230 pour cent plutôt qu'à 330 pour cent), le taux de chômage de cette province aurait été moins affecté par la réforme que celui du Québec.

La troisième cause souvent mentionnée de la dérive du chômage structurel au Québec est la poussée des salaires de 1970 à 1980 dans les conventions collectives du secteur public, dans les décrets de l'industrie de la construction et dans la réglementation du salaire minimum. Le salaire moyen au Québec est ainsi passé de 93 pour cent du salaire moyen ontarien en 1972 à 102 pour cent en 1982. Un calcul théorique, qui tend à exagérer la portée du phénomène sur l'emploi, conduit à une estimation d'impact négatif de 40 000 emplois vers 1980 (1,5 pour cent de l'emploi total au Québec). Cet effet ne peut cependant avoir persisté dans les années 80 parce que le salaire moyen québécois est retourné à son niveau de départ de 93 pour cent du salaire moyen ontarien pendant la décennie. Il en va de même pour le salaire minimum, qui est passé de 40 pour cent du salaire horaire manufacturier en 1960-65 à 55 pour cent en 1976, mais est retombé sous la barre des 40 pour cent pendant les années 80.

Le quatrième phénomène examiné est celui des mutations industrielles profondes qu'a subies le Québec depuis le milieu des années 60. Ces mutations sont à l'origine d'un paradoxe fondamental de l'histoire

économique récente du Québec: une croissance de productivité plus rapide, mais une croissance d'emploi plus lente, qu'en Ontario. En proportion de la productivité ontarienne, la production par travailleur au Québec est passée de 85 pour cent en 1973 à 95 pour cent en 1980. Après les vicissitudes de la récession de 1981-82 et ses séquelles, elle s'établissait à 97 pour cent à la fin de la dernière décennie. Tout simplement, l'économie du Québec est en phase de rattrapage économique accéléré par rapport au reste du continent.

L'hypothèse la plus plausible est que cette transition accélérée de l'économie du Québec vers la modernité s'est accompagnée à la fois d'une intensification du processus de réaffectation des ressources humaines entre les divers secteurs et régions de l'économie et d'une réduction de l'efficacité du processus d'appariement des travailleurs et des emplois. Un chômage transitionnel très important a été engendré. Le phénomène est maintenant familier: d'importants surplus de main-d'oeuvre déclassée dans les secteurs traditionnels et les régions périphériques côtoient des pénuries souvent aiguës de main-d'oeuvre qualifiée dans les secteurs en expansion et les agglomérations urbaines. Le parallèle avec l'expérience de modernisation vécue par la Nouvelle-Angleterre dans les années 1955-75 est frappant.

Un autre aspect de la transition québécoise est l'exode massif de l'élite anglophone de Montréal entre 1965 et 1980. La nouvelle élite francophone la remplace progressivement, mais à un rythme qui est forcément plus lent que la vitesse à laquelle l'exode s'est produit. Montréal traverse donc une phase d'ajustement très délicate, à la fois industrielle et linguistique.

La dernière conjecture explique comment les impératifs du contrôle de l'inflation ont pu empêcher la croissance de la productivité et celle de l'emploi de s'accélérer en même temps et ont transformé un chômage initialement "conjoncturel" en chômage "structurel" chronique. Imposée pour combattre une cascade apparemment interminable de perturbations inflationnistes, la contraction à répétition de la demande globale par la

politique monétaire canadienne a limité strictement le taux de croissance du PIB (égal par définition à la somme des taux de croissance de la productivité et de l'emploi). Ainsi, un rythme plus rapide de croissance de la productivité a nécessairement entraîné un rythme plus lent de création d'emploi.

Au surplus, la persistance d'un chômage conjoncturel élevé aurait eu un effet "cliquet" ou d'hystérésis sur le chômage structurel en transformant les plus vulnérables parmi les nouveaux chômeurs en chômeurs chroniques empêtrés dans le cercle vicieux de l'emploi instable et de la dépendance sociale, que ce soit par effet de déqualification, de découragement et d'accommodement, ou par effet de dégradation de la perception qu'ont d'eux les employeurs.

De plus, la main-d'oeuvre québécoise étant nettement moins instruite et qualifiée que la main-d'oeuvre ontarienne, le phénomène d'hystérésis aurait touché notre province beaucoup plus durement que la province voisine. Il serait aussi très présent en Europe. Le coût du contrôle de l'inflation par contraction monétaire à répétition, selon cette vision des choses, a été sensiblement plus important et plus durable qu'on le croit généralement; on aurait subi le "long-term pain for short-term gain" plutôt que le "short-term pain for long-term gain".

La conclusion résume comment les cinq hypothèses d'explication étudiées dans la seconde partie (congestion démographique, assurance-chômage, comportement des salaires, mutations industrielles et contractions monétaires anti-inflationnistes) ont exercé leur impact sur l'emploi dans chacune des deux décennies 70 et 80. Si la détérioration absolue et relative de l'emploi s'est essentiellement produite dans les années 70, c'est tout simplement que les cinq facteurs mentionnés se sont alors conjugués pour soulever le taux de chômage structurel. Dans la seconde décennie, au contraire, les trois premiers facteurs (démographie, assurance-chômage et salaires) se sont atténués ou renversés. Les deux derniers facteurs (mutations industrielles et

contractions monétaires) ont cependant continué à agir au détriment de l'emploi.

La vision des années 90 justifie un certain optimisme. Qualitativement, le Québec devrait rejoindre peu à peu la frontière continentale sur le plan de la productivité, de sorte que le progrès de sa production laissera plus de place à l'expansion quantitative de l'emploi. Si les programmes sociaux se stabilisent et que les objectifs salariaux des années 80 se maintiennent, les deux problèmes à attaquer en priorité seront celui du développement et de l'adaptation de ses ressources humaines et celui du contrôle social de l'inflation.

Cette dernière question fait l'objet de quelques observations finales. Nous n'avons pas le choix de relâcher la vigilance du côté de l'inflation, à cause des coûts d'efficacité et d'équité qu'elle impose et de la tendance intrinsèque des perturbations successives à produire une accélération cumulative des prix. Il n'existe en pratique qu'une forme de politique anti-inflationniste qui permette de barrer la route à l'inflation tout en protégeant la croissance et en sauvegardant les emplois: l'action collective directe sur les salaires et les prix. Une forme spontanée de ce type d'action a eu lieu dans les années 80 alors que les salaires et les prix au Québec ont augmenté sensiblement moins qu'en Ontario. Nos travailleurs et nos entreprises ont librement choisi d'accorder la priorité à la sécurité d'emploi et à la compétitivité. La résistance plus grande de l'emploi au Québec qu'en Ontario depuis le début de la présente récession en est sans doute un résultat bénéfique.

La deuxième forme d'action collective est de type législatif. Un exemple intéressant est le contrôle généralisé des salaires et des prix qui fut appliqué au Canada en 1975-78. Ce type d'intervention peut être efficace, mais il brime les libertés économiques et introduit à la longue des rigidités coûteuses dans le système des prix.

La troisième forme d'action directe consiste à mettre au point des normes annuelles d'inflation au moyen d'une entente entre partenaires économiques qui rencontre les critères habituels d'équité et de

flexibilité. C'est l'approche adoptée par les pays industriels les plus performants sur le plan macro-économique, tels la Suisse, la Norvège, l'Allemagne, la Suède, le Japon et l'Autriche. Si elle paraît pour l'instant difficilement réalisable à l'échelle canadienne, ses chances de succès sont meilleures au Québec, où l'esprit communautaire possède une grande vitalité. L'action directe et concertée contre l'inflation, c'est l'équivalent d'une politique monétaire qui serait contrôlée par le peuple plutôt que par les banquiers.[1]

Cette dernière forme d'action collective contre l'inflation serait d'autant plus utile au Québec qu'il aura, dans l'avenir prévisible, l'obligation de vivre en union monétaire avec le Canada, les États-Unis, ou les deux, et qu'il est désirable de toute façon qu'il en soit ainsi en raison de sa forte intégration financière et commerciale au continent. Même si le Québec émettait sa propre monnaie, il serait forcé pendant quelques années de faire la preuve de sa stabilité et de sa fiabilité auprès des étrangers et des Québécois eux-mêmes. Cela signifie que le Québec devra continuer à vivre directement ou indirectement avec une politique monétaire qu'il ne contrôlera pas et avec laquelle il sera tantôt d'accord et tantôt en désaccord.

Qui plus est, même s'il gérait sa propre politique monétaire et son taux de change librement, ce moyen serait tout à fait insuffisant pour établir et maintenir le plein emploi de ses travailleurs dans le contexte inflationniste contemporain, puisque le chômage québécois est en partie élevé pour des raisons structurelles importantes et que le contrôle de la politique monétaire laisse ouverte la question des moyens de contenir l'inflation tout en protégeant la croissance et l'emploi.

---

1 Je n'en veux pas aux banquiers. J'ai même de bons amis qui le sont.

INTRODUCTION

Les diagnostics sur le rendement économique du Québec paraissent souvent contradictoires. En certaines circonstances, on vante le dynamisme de ses milieux d'affaires et la compétence de sa main-d'oeuvre. Ils lui ont en effet permis en 25 ans de se moderniser et de combler plus des deux tiers de l'écart de productivité de 15 pour cent qui le séparait au départ de l'Ontario (elle-même l'une des économies régionales les plus performantes d'Amérique du Nord).

En d'autres circonstances, on stigmatise l'incapacité du Québec à mettre au travail sa population adulte. On souligne que son taux de chômage a connu depuis 25 ans une dérive tendancielle incessante, qu'il présente un écart croissant avec ceux du continent et, tout particulièrement, que son retard d'emploi sur l'Ontario est passé de 8 à 12 pour cent entre le sommet conjoncturel de 1966 et celui de 1989.

Bref, on louange, d'un côté, les réalisations de Québec inc. et on s'inquiète, de l'autre, de voir le Québec "cassé en deux".

Les deux points de vue sont justes. En fait, le Québec vit, depuis un quart de siècle, une situation paradoxale de productivité en croissance rapide et d'emploi stagnant. C'est ce paradoxe fondamental que la présente étude vise à comprendre. Elle se divise en deux parties: la photo et le film. La première, plus brève et descriptive, "photographie" la situation de l'emploi au Québec en 1989, point culminant de l'expansion économique la plus récente.

La seconde partie, plus longue et analytique, "filme" le déroulement des événements qui ont marqué la détérioration absolue et relative de l'emploi au Québec depuis 1946, et particulièrement depuis 1966. Elle propose cinq causes possibles du phénomène, dont ressort notamment une résolution du paradoxe de la coexistence d'une productivité forte et d'un chômage élevé.

La conclusion résume enfin comment les cinq facteurs explicatifs ont exercé leur impact sur l'emploi dans chacune des deux décennies 70 et 80. Elle montre pourquoi la détérioration s'est produite dans la première décennie, mais ne s'est pas poursuivie dans la seconde. Elle est plutôt optimiste pour la décennie 90, mais elle pose deux conditions à cet optimisme: un investissement quantitatif et qualitatif accru dans les ressources humaines et un contrôle de l'inflation plus respectueux de la croissance et de l'emploi dans un contexte inévitable d'union monétaire avec le Canada, les États-Unis, ou les deux.

PREMIÈRE PARTIE: LA PHOTO

Il est utile de rappeler en commençant les définitions des concepts d'activité, d'emploi et de chômage au sens de l'enquête mensuelle de Statistique Canada sur la population active.[2] Le tableau 1 (page 189) permet de suivre l'arbre des définitions et donne les chiffres québécois correspondants pour la moyenne de l'année 1989. Le choix de 1989 (ou, dans certains cas, de 1988) pour illustrer la situation permet de faire abstraction des distorsions causées par la récession de 1990-1991.

Le niveau moyen de la population québécoise en âge de travailler (15 ans ou plus) en 1989 était de 5 222 000. Par tranche de 1 000 personnes, 640 étaient actives sur le marché du travail. Le taux global d'activité des Québécois était donc de 64 pour cent. Comme elles ne cherchaient pas activement du travail, les 360 autres personnes étaient classées inactives. Parmi les 640 actives, 580 occupaient effectivement un emploi. Les 60 autres n'avaient pas d'emploi, mais en cherchaient un. Ces Québécois formaient le groupe des chômeurs, lequel représentait ainsi 9,3 pour cent de la population active.

Ce dernier pourcentage, le taux de chômage, n'est pas une mesure exempte d'ambiguïté. Les flux mensuels entre l'inactivité et l'activité sont en fait considérables (voir plus loin), ce qui laisse croire, d'une part, qu'une partie des inactifs sont disponibles pour un travail et, d'autre part, que la recherche d'emploi de certains chômeurs n'est pas très "active". Le premier phénomène paraît toutefois dominer nettement le second. C'est pourquoi, sans négliger le taux de chômage, on utilise de plus en plus le rapport emploi-population (580 pour 1 000 en 1989) comme mesure de la capacité globale d'une économie à mettre sa population au travail.[3]

---

2 Statistique Canada, La population active, no de catalogue 71-001, mensuel.

3 Le rapport emploi-population (e) est lié au taux d'activité (a) et au taux de chômage (ch) par l'identité e = (1 - ch)*a.

1.1 Le Québec et les autres régions de l'Amérique du Nord

Dans une année de bonne conjoncture comme 1988, le Québec a l'un des taux de chômage les plus élevés en Amérique du Nord. Le tableau 2 (page 190) montre que, cette année-là, le taux de chômage du Québec était nettement supérieur aux taux de chômage de l'Ontario et des provinces des Prairies et de huit régions ou États comptant pour la moitié de la population active des États-Unis (Nouvelle-Angleterre, New-York, Floride, Pennsylvanie, Californie, Ohio, Illinois et Texas). En fait, seules les provinces atlantiques et la Colombie-Britannique au Canada, de même que la Louisiane et la Virginie occidentale aux États-Unis, dépassaient le Québec en chômage.

Si on compare les grandes villes canadiennes, comme le fait le tableau 3 (page 191), on découvre qu'en 1989 les conditions de l'emploi dans les deux villes "gouvernementales" du Québec, Hull et Québec, se comparaient avantageusement à la moyenne, mais que Montréal présentait le taux de chômage le plus élevé des 15 agglomérations urbaines de plus de 200 000 habitants.

Dans l'ensemble, on ne peut douter que la performance du Québec en matière de création d'emploi soit l'une des plus médiocres en Amérique du Nord. Elle constitue le talon d'Achille de notre économie. En fait, une comparaison sommaire avec l'Ontario révèle un déficit québécois de 430 000 emplois en 1989, soit l'équivalent de tous les emplois créés dans notre province pendant la dernière décennie. Alors que 580 personnes travaillaient au Québec en 1989 par tranche de 1 000 personnes de 15 ans ou plus, il y en avait 663 en Ontario, ou 14 pour cent de plus. Appliqué au Québec, le ratio ontarien aurait produit 3 465 000 emplois plutôt que les 3 031 000 observés.

L'écart d'emploi entre les deux provinces n'est pas, comme on le croit généralement, seulement dû au chômage plus élevé au Québec qu'en Ontario (9,3 contre 5,1 pour cent en 1989). Cela ne constitue en fait que 40 pour cent du problème. Il provient surtout (à 60 pour cent) de

l'extraordinaire sous-utilisation des ressources humaines que représente un taux d'activité plus bas chez nous qu'en Ontario (64 contre 70 pour cent en 1989). C'est principalement parce que le marché du travail québécois est très anémique qu'il ne réussit à attirer qu'un aussi faible pourcentage de sa population adulte, et notamment que les Québécoises entrent dans la population active avec un retard aussi important sur les Ontariennes.[4]

1.2 Le Québec et ses régions

Les inégalités dans l'emploi touchent aussi les diverses régions du Québec. Le tableau 4 (page 192) révèle qu'en 1989 les taux de chômage régionaux atteignaient un maximum de 18,9 pour cent en Gaspésie et un minimum de 7,1 pour cent dans la région de Québec. Sur le plan de l'emploi global, alors que le Bas-Saint-Laurent et la Gaspésie ne parvenaient à occuper que 45 pour cent de leur population de 15 ans ou plus, des régions prospères comme celles de la Montérégie, de l'Outaouais, des Laurentides et de Lanaudière en employaient au moins 60 pour cent.[5]

Les conditions de l'emploi au Québec ressemblent donc, à un extrême, à la disette atlantique et, à l'autre extrême, à l'abondance ontarienne.

1.3 Le chômage: un phénomène dynamique

Le chômage n'est pas un phénomène statique, mais foncièrement dynamique. Il reflète le flux incessant de création et de destruction d'emploi. Par exemple, pendant une année typique, environ 40 pour

---

4 En 1989, le taux d'activité des Québécoises était de 53 pour cent et celui des Ontariennes, de 61 pour cent. Il est facile d'observer que, d'une région à l'autre du continent, le taux d'activité féminin varie en raison directe du niveau du chômage.

5 Il faut cependant observer que bien des travailleurs de la Montérégie et de l'Outaouais exercent leur métier à Montréal et à Ottawa, respectivement.

cent des personnes classées chômeuses dans un mois donné ne le sont plus le mois suivant. La moitié accède à un nouvel emploi et l'autre moitié devient inactives. Elles sont remplacées dans le groupe des chômeurs en proportions à peu près égales par des personnes qui viennent de perdre leur emploi et par d'autres qui se mettent à chercher un emploi après avoir été inactives le mois précédent.[6]

Dans cette perspective dynamique, l'importance du chômage (ou du "non-travail", puisque plusieurs inactifs sont assimilables à des chômeurs) dépend donc de deux dimensions du phénomène: le rythme d'entrée au chômage et le rythme de sortie du chômage. Le chômage est d'autant plus élevé qu'on y entre nombreux et qu'on n'en sort que lentement. La première dimension reflète l'instabilité de l'emploi, ou sa précarité comme on dit aujourd'hui; la seconde dimension traduit la difficulté de trouver de l'emploi, ou sa rareté. Les deux aspects sont distincts. En fait, une différence fondamentale entre le chômage en Europe et le chômage en Amérique du Nord est qu'en Europe l'emploi est stable, mais rare, et qu'en Amérique du Nord il est instable, mais abondant. En Europe, on chôme longtemps, mais pas souvent; en Amérique du Nord, on chôme souvent, mais pas longtemps.[7]

---

6 Cette image est déduite des chiffres présentés par Abrar Hasan et Patrice de Broucker, Chômage et dynamique du marché du travail au Canada, Conseil économique du Canada, Ottawa, 1985, tableau 8-1, pour l'année 1980, où le taux de chômage au Québec était de 9,8 pour cent. Plus exactement, d'un mois à l'autre, 19 chômeurs sur 100 trouvaient un emploi et 19 autres cessaient de chercher et devenaient inactifs. Ces 38 départs du statut de chômeur étaient remplacés par 38 arrivées, dont 17 fins d'emploi et 21 passages de l'inactivité à la recherche active d'emploi.

7 Ces énoncés sont de nature comparative. Ils doivent être corrigés par l'observation que la plus grande partie du temps chômé, même en Amérique du Nord, l'est par des chômeurs de longue durée.

1.4 Les emplois au Québec: plus précaires et plus rares

Sur le plan quantitatif, on chôme au Québec plus souvent qu'en Ontario et plus longtemps que partout ailleurs au Canada. Sur le plan qualitatif, le chômage est également plus grave au Québec que dans les autres provinces, en raison d'une plus grande fréquence des pertes involontaires d'emploi et d'une recherche plus intense, mais infructueuse, d'emploi.

Le tableau 5 (page 193) en fait la démonstration pour l'année 1989. La première partie du tableau indique que 68,2 pour cent des chômeurs québécois, mais seulement 54,9 pour cent des chômeurs ontariens, avaient essuyé une perte involontaire d'emploi. L'abandon volontaire d'emploi était, en contrepartie, moins fréquent parmi les chômeurs québécois. En fait, en pourcentage de l'emploi total, le taux d'abandon volontaire était à peu près le même dans les deux provinces en 1989 et plus faible que dans les autres parties du pays.[8] Ainsi, l'incidence excessive du chômage au Québec reflète presque exclusivement une différence dans le nombre de pertes involontaires d'emploi: 7 pour cent au Québec contre 2,9 pour cent en Ontario, en pourcentage de l'emploi total.[9]

Le chômage plus élevé au Québec ne se manifeste pas seulement par une plus grande incidence de chômage involontaire, mais aussi par la durée moyenne de chômage la plus longue et par l'intensité de recherche d'emploi la plus forte au Canada. La seconde partie du tableau 5 montre en effet qu'en 1989 la durée moyenne du chômage jusqu'au moment de l'enquête mensuelle était de 5 mois au Québec, mais de 3 mois seulement en Ontario. Le chômage de longue durée (6 mois ou plus) était deux fois plus important au Québec qu'en Ontario

---

8 70 000/3 031 000 = 2,3 pour cent au Québec, 104 000/4 949 000 = 2,1 pour cent en Ontario et 134 000/4 506 000 = 2,9 pour cent dans les autres provinces.

9 212 000/3 031 000 au Québec et 145 000/4 949 000 en Ontario.

(27,8 pour cent contre 13,6 pour cent) et plus élevé que dans toute autre province.[10] Selon le critère le plus courant du sérieux de la recherche d'emploi par les chômeurs, soit le contact direct avec des employeurs, le Québec se classait aussi au premier rang des provinces. Plus de 75 pour cent utilisaient ce moyen au Québec, par comparaison à 65 pour cent environ dans chacune des quatre autres régions du pays.

En somme, la mauvaise nouvelle pour le Québec est que l'emploi y est plus précaire et plus rare qu'ailleurs au Canada. Il est plus précaire parce que les pertes involontaires d'emploi y sont beaucoup plus fréquentes. Il est plus rare parce que les nouveaux emplois y sont beaucoup plus longs à trouver même si le moyen le plus efficace de recherche d'emploi, le contact direct avec les employeurs, y est plus souvent utilisé.

La bonne nouvelle est que l'éthique du travail au Québec tient bon malgré les conditions très mauvaises du marché de l'emploi. Les travailleurs québécois ne démissionnent pas plus souvent de leur emploi que leurs homologues ontariens et des autres provinces et, devenus chômeurs, ils font preuve d'une plus grande ténacité dans la recherche d'un nouvel emploi que partout ailleurs au Canada.

1.5 L'incidence du travail à temps partiel

Le travail à temps partiel (moins de 30 heures par semaine) caractérisait 13,5 pour cent de tous les emplois au Québec en 1989, par comparaison à 15,5 pour cent en Ontario (tableau 6, page 194). Cependant, le travail à temps partiel involontaire était deux fois plus fréquent au Québec qu'en Ontario (4,3 pour cent de tous les emplois, contre 2,1 pour cent en Ontario). La pénurie d'emplois à plein temps forçait une plus forte proportion de travailleurs québécois à se

---

10 La durée moyenne de chômage la plus longue après celle du Québec était observée au Manitoba (18,5 semaines).

contenter d'emplois à temps partiel. La comparaison avec l'Ontario porte également à penser que les emplois à temps partiel au Québec ne sont pas assez nombreux pour satisfaire à la demande de ce type d'emploi, ce qui maintiendrait dans l'inactivité des personnes qui désireraient ce type d'emploi, mais n'en trouvent pas.

1.6 La structure industrielle de l'emploi

Le tableau 7 (page 195) montre que la répartition de l'emploi par grand secteur industriel (à "deux chiffres") est très semblable au Québec et en Ontario. Les deux provinces sont des régions où le secteur primaire (agriculture, pêche, piégeage, mines et forêt) n'embauche plus que 3,5 pour cent de la main-d'oeuvre. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, l'agriculture employait encore 20 pour cent des Québécois. Ce pourcentage dégringola à 10 pour cent à la fin des années 50, puis à 5 pour cent à la fin des années 60. Il est aujourd'hui inférieur à 2 pour cent et représente moins de 60 000 emplois.

Au Québec comme en Ontario, le secteur manufacturier soutient aujourd'hui environ 20 pour cent de la main-d'oeuvre. Le poids de l'emploi manufacturier a sensiblement diminué depuis 25 ans dans les deux provinces: en 1966, il était de 30 pour cent en Ontario et de 27 pour cent au Québec. Comme le montre le tableau 8 (page 196), les spécialisations des deux provinces dans la fabrication sont cependant différentes. L'emploi ontarien est plus concentré dans la fabrication de biens durables (55 pour cent), notamment le plastique, les produits métalliques, le matériel de transport et les produits électriques. Ces grands secteurs sont dans une bonne mesure tributaires de l'industrie de l'automobile. Au Québec, la part des biens durables est en hausse (45 pour cent), notamment dans le matériel de transport et les produits électriques. Mais notre province présente encore aujourd'hui une forte concentration relative d'emploi dans les secteurs traditionnels du textile, du vêtement, du bois et du papier. En

proportion, le secteur de la construction au Québec comptait en 1989 20 pour cent de moins de travailleurs recensés qu'en Ontario.

Le secteur tertiaire[11] emploie près de 70 pour cent des travailleurs, au Québec comme en Ontario et dans les autres pays industriels avancés. Ce pourcentage est en hausse depuis quelques décennies. Le secteur gouvernemental[12] absorbait près du quart de l'emploi tertiaire, ou 16 pour cent de l'emploi global, dans chacune des deux provinces en 1989.

1.7 L'emploi par niveau d'instruction

C'est une loi fondamentale du marché du travail que le taux d'emploi augmente et le taux de chômage diminue à mesure que le niveau d'instruction s'accroît. Le tableau 9 (page 197) révèle en effet qu'en 1989 seulement 30,5 pour cent des travailleurs québécois n'ayant pas dépassé la 8e année à l'école détenaient un emploi et que leur taux de chômage était de 13,1 pour cent. À l'autre bout du spectre, 81 pour cent des diplômés universitaires travaillaient et seulement 4,7 pour cent chômaient. Si le chômage des instruits est une réalité, le chômage des non instruits en est une autre, incomparablement plus grave.

Non seulement le taux de chômage des moins instruits est-il beaucoup plus élevé que la moyenne, mais il est également beaucoup plus sensible aux fluctuations économiques que celui des plus instruits: à la loto des pertes d'emploi, en récession, certains groupes détiennent plus de billets que d'autres. Par exemple, lors du creux conjoncturel de 1982, le taux de chômage des travailleurs québécois n'ayant pas dépassé la 8e année à l'école atteignit 20 pour cent, tandis que celui des diplômés universitaires plafonna à 7,5 pour cent. Le chômage était

---

11 Transports, communications, "utilités" publiques, commerce, finance, assurance, immobilier, services commerciaux, éducation, santé, administration publique.

12 Fonction publique et réseaux publics de l'éducation et de la santé.

donc 7 unités de pourcentage plus élevé qu'en 1989 dans le premier cas, et moins de 3 unités dans le second. Un corollaire important est qu'un niveau global de chômage plus bas permet d'amenuiser sensiblement les disparités d'emploi entre les groupes favorisés et les groupes désavantagés. Le tableau 9 montre d'ailleurs qu'en Ontario, où le taux de chômage de 1989 était très inférieur à celui du Québec, le groupe le moins scolarisé chômait à peine plus que la moyenne provinciale.

Sur le plan comparatif, 30 ans après le début de la Révolution tranquille, le niveau d'instruction de la population québécoise tire encore grandement de l'arrière sur celui de la population ontarienne. Il y a encore 24 pour cent des Québécois qui n'ont pas atteint la 9e année, mais seulement 14 pour cent des Ontariens sont dans cette situation. Un écart appréciable subsiste aussi pour ce qui est du diplôme universitaire: 10,5 pour cent des Québécois et 13,5 pour cent des Ontariens (ou 28 pour cent de plus) en détiennent un.

Dans cette comparaison, le poids de la population québécoise de plus de 50 ans se fait évidemment sentir. Le tableau 10 (page 198) démontre cependant que les jeunes du Québec continuent de moins fréquenter l'école que leurs voisins de l'Ontario. En octobre 1990, 83 pour cent des jeunes Ontariens de 15 à 19 ans, mais seulement 76 pour cent des jeunes Québécois de ce groupe d'âge, fréquentaient l'école. Dans le groupe des 20 à 24 ans, les taux de fréquentation scolaire étaient de 27 et de 23 pour cent en Ontario et au Québec, respectivement.

Cette tendance est inquiétante, parce que la quantité et la qualité de la main-d'oeuvre instruite jouent un rôle clé dans la productivité d'une économie et sa capacité globale de mettre sa population au travail. Le Québec tire encore manifestement de l'arrière sur l'Ontario dans cette dimension. Il n'investit pas assez dans son capital humain.

1.8 L'emploi selon l'âge et le sexe

Sur le plan démographique, la population active présente trois caractéristiques frappantes, que fait ressortir le tableau 11 (page 199). Premièrement, les femmes sont moins actives que les hommes sur le marché du travail. Seulement 62 pour cent des Québécoises de 15 à 64 ans ont un emploi ou en cherchent un, par comparaison à 83 pour cent des Québécois de ce groupe d'âge. Le progrès des femmes a cependant été fulgurant depuis 40 ans, puisqu'en 1949 pas plus de 20 pour cent d'entre elles envisageaient un travail à l'extérieur de la maison. Les Québécoises sont maintenant plus avancées sur ce plan que les Japonaises, les Allemandes, les Françaises, les Britanniques et les Italiennes. Mais elles le sont moins que les Américaines (66 pour cent), les Ontariennes (71 pour cent) et les Suédoises (80 pour cent).

Deuxièmement, le taux de chômage des femmes est, dans l'ensemble, à peine supérieur à celui des hommes. Les jeunes femmes chôment moins que les jeunes hommes, mais les femmes d'âge mûr chôment plus que les hommes de la même catégorie.

Troisièmement, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans est nettement plus élevé que celui des adultes de 25 à 64 ans: 13,1 pour cent contre 8,5 pour cent en 1989. La situation a déjà été bien pire, par exemple au creux de la récession de 1981-82 quand le taux de chômage des jeunes Québécois atteignit 23 pour cent. Depuis lors, les jeunes ont grandement bénéficié non seulement de la reprise de 1982 à 1989, mais aussi de la baisse démographique, qui a considérablement atténué la compétition pour les emplois parmi eux.[13] Une pénurie d'emploi moins prononcée continuerait d'améliorer leur sort. En Ontario, par exemple, le taux de chômage des jeunes n'était plus que de 8 pour cent en 1989, par comparaison à 4,5 pour cent pour les adultes de 25 à 64 ans.

---

13 Le groupe des 15 à 24 ans au Québec "fond" présentement à vue d'oeil, au rythme de 3,3 pour cent (30 000 jeunes) par année.

TABLEAU 1

La population en âge de travailler (15 ans ou plus)
Québec, 1989

	Nombre (000)	Pourcentage de la population totale
Population totale (15 ans ou plus)	5 222	100,0
dont: Inactifs[a]	1 879	36,0
Actifs[b]	3 343	64,0
dont: Employés[c]	3 031	58,0
Chômeurs[d]	311	6,0

Taux d'activité = Actifs/Population = 3 343/5 222 = 64,0%.

Taux de chômage = Chômeurs/Actifs = 311/3 343 = 9,3%.

Rapport emploi-population = Employés/Population = 3 031/5 222 = 58,0%.

[a] N'ont pas d'emploi et n'en cherchent pas.
[b] Ont un emploi ou en cherchent un.
[c] Ont un emploi.
[d] N'ont pas d'emploi, mais en cherchent un.

Source: Statistique Canada, La population active, nº de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 2.

TABLEAU 2

Taux de chômage,
régions choisies de l'Amérique du Nord, 1988
(pourcentages)

Région	Taux de chômage	Région	Taux de chômage
Nouvelle-Angleterre	3,1	Texas	7,3
New-York	4,2	Provinces des Prairies	7,3
Ontario	5,0	Québec	9,4
Floride	5,0	Virginie occidentale	9,9
Pennsylvanie	5,1	Colombie-Britannique	10,3
Californie	5,3	Louisiane	10,9
Ohio	6,0	Provinces atlantiques	12,4
Illinois	6,8		

Sources: U.S. Department of Commerce, Statistical Abstract of the United States 1990, Washington, 1990, p.381; Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1988, tableau 2.

TABLEAU 3

Taux de chômage,
régions métropolitaines de plus de 200 000 habitants, 1989
(pourcentages)

Ville	Taux de chômage	Ville	Taux de chômage
Toronto	4,0	Saint Catharines-Niagara	7,2
London	4,2	Vancouver	7,4
Kitchener-Waterloo	4,9	Winnipeg	7,9
Hamilton	5,1	Windsor	8,1
Ottawa-Hull	6,0	Edmonton	8,4
Québec	6,5	Victoria	8,8
Halifax	6,9	Montréal	9,2
Calgary	7,1		

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 36.

TABLEAU 4

Taux de chômage et rapport emploi-population,
régions du Québec, 1989
(pourcentages)

Région	Taux de chômage	Rapport emploi-population
Montérégie	8,1	63,2
Outaouais	8,1	63,1
Laurentides	8,9	61,0
Lanaudière	8,6	60,3
Estrie	8,9	59,1
Côte-Nord-Nouveau-Québec	11,2	58,6
Québec	7,1	58,0
Abitibi-Témiscamingue	10,5	57,7
Montréal-Laval	10,0	57,6
Mauricie-Bois-Francs	10,3	54,5
Saguenay-Lac-Saint-Jean	11,4	50,3
Bas-Saint-Laurent	13,1	46,1
Gaspésie	18,9	42,6

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 37.

TABLEAU 5

Raison de séparation du dernier emploi et durée du chômage, Ontario et Québec, 1989 (pourcentages)

Raison de séparation	Ontario	Québec	Durée du chômage	Ontario	Québec
Perte involontaire du dernier emploi[a]	54,9	68,2	3 mois ou moins	68,8	53,0
Abandon volontaire du dernier emploi[b]	39,4	22,5	3 à 6 mois	17,6	19,2
			6 à 12 mois	10,1	17,5
Nouveau travailleur[c]	5,7	9,3			
			12 mois ou plus	3,5	10,3
Total	100,0	100,0			
			Total	100,0	100,0
			Moyenne (semaines)	13,5	22,3

[a]Emploi perdu, mise à pied, maladie.
[b]Obligations personnelles, retour à l'école, retraite, autres raisons.
[c]Aucun emploi occupé dans les 5 dernières années.

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 33.

TABLEAU 6

Travail à plein temps et à temps partiel,
Ontario et Québec, 1989
(pourcentages)

Type d'emploi	Ontario	Québec
Plein temps[a]	84,5	86,5
Temps partiel[b]	15,5	13,5
dont: volontaire	13,4	9,2
involontaire	2,1	4,3
Total	100,0	100,0

[a]30 heures ou plus par semaine.
[b]Moins de 30 heures par semaine.

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 18.

TABLEAU 7
Répartition industrielle de l'emploi,
Ontario et Québec, 1989
(pourcentages)

Industrie	Ontario	Québec
Agriculture	2,4	1,9
Forêt, pêche et mines	1,1	1,5
Manufacturier	20,8	20,7
Construction	6,6	5,4
Transports, communications et "utilités" publiques	7,4	7,3
Commerce	16,6	17,8
Finance, assurance et immobilier	6,4	5,7
Services commerciaux, éducation et santé	32,5	33,0
Administration publique	6,3	6,3
Total	100,0	100,0

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 12.

TABLEAU 8
Répartition sectorielle de l'emploi manufacturier,
Ontario et Québec, septembre 1989
(pourcentages)

Secteur	Ontario	Québec
Aliments et boissons	9,7	10,5
Tabac	0,2	0,5
Caoutchouc et plastique	5,1	3,0
Cuir	0,9	1,5
Textile	3,3	5,0
Bonneterie	0,6	2,0
Vêtement	2,6	9,3
Bois	2,9	6,1
Meuble	3,4	4,1
Papier	4,7	8,2
Imprimerie et édition	7,6	6,7
Première transformation des métaux	6,1	4,8
Produits métalliques	9,7	6,9
Machinerie	5,9	4,6
Matériel de transport	14,5	8,0
Produits électriques	8,2	6,2
Produits minéraux non métalliques	2,8	2,7
Produits du pétrole	0,9	0,6
Produits chimiques	6,2	5,3
Autres industries	4,8	3,9
Total	100,0	100,0

Source: Statistique Canada, Emploi, gains et durée du travail, n° de catalogue 72-002, septembre 1989, tableau 1.2.

TABLEAU 9
Emploi et chômage selon le niveau d'instruction,
Ontario et Québec, 1989
(pourcentages)

Niveau d'instruction	Ontario		Québec	
	Taux de chômage	Rapport emploi-population	Taux de chômage	Rapport emploi-population
0 à 8 ans	5,9	38,7	13,1	30,5
Plus de 8 ans, mais sans diplôme post-secondaire	5,9	66,2	10,6	61,2
Diplôme post-secondaire	4,0	78,6	6,0	76,4
Diplôme universitaire	2,6	83,5	4,6	81,0
Total	5,1	66,3	9,3	58,0

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 5.

TABLEAU 10
Taux de fréquentation scolaire,
Ontario et Québec, octobre 1990
(pourcentages)

Groupe d'âge	Ontario	Québec
15 à 19 ans	82,6	76,3
20 à 24 ans	26,5	23,0

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, octobre 1990, tableau 6.

TABLEAU 11
Activité, emploi et chômage
par groupe démographique, Québec, 1989
(pourcentages)

Sexe et groupe d'âge	Taux d'activité	Taux de chômage	Rapport emploi-population
Hommes, 15 à 24 ans	70,7	14,2	60,6
Hommes, 25 à 64 ans	86,6	8,0	79,7
Hommes, 15 à 64 ans	83,3	9,1	75,7
Femmes, 15 à 24 ans	62,3	11,8	55,0
Femmes, 25 à 64 ans	61,5	9,2	55,9
Femmes, 15 à 64 ans	61,7	9,7	55,7
Total, 15 à 64 ans	72,4	9,4	65,6

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001, décembre 1989, tableau 2.

DEUXIÈME PARTIE: LE FILM

Deux phénomènes fondamentaux ont marqué l'évolution de l'emploi et du chômage depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. Premièrement, le taux de chômage a nettement eu tendance à augmenter d'un sommet conjoncturel au suivant. Au Québec, il est passé de 1,8 pour cent en 1948 à 4,2 pour cent en 1956, à 4,1 pour cent en 1966, à 6,6 pour cent en 1974, à 9,6 pour cent en 1979 et, enfin, à 9,3 pour cent en 1989.[14] La figure 1 (page 221) retrace cette évolution historique.

Deuxièmement, bien que le taux de chômage ait aussi augmenté tendanciellement en Ontario depuis 40 ans comme en fait foi la figure 1, la détérioration a été beaucoup plus marquée au Québec. La figure 2 (page 222) permet de bien apprécier le phénomène en illustrant directement l'évolution de l'écart entre les deux taux de chômage. Au sortir de la Deuxième Guerre, l'écart Québec-Ontario ne dépassait pas 1 unité de pourcentage. Mais une détérioration relative marquée du taux québécois dans la seconde moitié des années 50 le fit grimper à 2,25 unités environ, niveau où il se maintint en moyenne jusqu'au milieu des années 70. Suivit une seconde phase de détérioration relative d'intensité à peu près égale à celle des années 50, puis une stabilisation de l'écart autour de 3,75 unités de pourcentage après la récession de 1981-82.

La figure 3 (page 223) confirme le diagnostic de la figure 2 sur le plan de la capacité globale comparative des deux économies à employer leur population en âge de travailler. L'écart Québec-Ontario dans le rapport

---

14 Les taux de chômage officiels rapportés en 1948, 1956, 1966 et 1974, soit 1,8, 5,0, 4,7 et 7,3 pour cent, respectivement, furent un peu plus élevés que ceux qui sont présentés à la figure 1. La correction apportée ici aux vieilles statistiques vise à les rendre comparables aux chiffres récents, qui sont calculés selon la méthode employée par Statistique Canada depuis 1975. Les chiffres du rapport emploi-population présentés à la figure 3 ont fait l'objet d'un raccordement analogue.

emploi-population, qui était d'environ 30 emplois par 1 000 personnes après la Guerre, grimpa à 50 emplois dans les années 50, s'y maintint en gros jusqu'au début des années 70, puis se creusa à nouveau dans cette décennie pour se stabiliser à 80 emplois depuis 1983. En pourcentage, le déficit d'emploi du Québec par rapport à l'Ontario est passé de 5,5 pour cent à la fin des années 40 à 10 pour cent à la fin des années 60 et à 12,5 pour cent à la fin des années 80.

À la vue des figures 1 à 3, deux questions se posent naturellement: (1) pourquoi donc la situation de l'emploi s'est-elle détériorée à long terme au Canada et (2) pourquoi la détérioration a-t-elle été plus marquée au Québec qu'ailleurs?

Si on se concentre sur le dernier quart de siècle, il faut expliquer pourquoi, à 5,1 pour cent, le taux de chômage observé en Ontario lors du sommet conjoncturel de 1989 était de 2,5 unités de pourcentage plus élevé que le taux de 2,6 pour cent enregistré lors du sommet de 1966.[15] Il faut ensuite comprendre pourquoi, pendant ce temps, la détérioration au Québec a été deux fois plus importante qu'en Ontario, notre taux de chômage de 1989 s'étant avéré, à 9,3 pour cent, 5,2 unités plus élevé que le taux de 4,1 pour cent observé en 1966; ou encore, pourquoi notre écart global d'emploi avec l'Ontario s'est creusé d'une trentaine d'emplois, étant passé de 50 emplois par 1 000 personnes dans les années 60 à 80 emplois par 1 000 dans les années 80.

2.1 Le paradoxe: plus de chômeurs et plus d'emplois offerts

Toute explication de la hausse tendancielle du chômage au Québec doit être confrontée au paradoxe suivant, qu'illustre la figure 4 (page 224). On s'attend généralement à ce que le nombre de chômeurs

---

15 Aux États-Unis, la dérive a été de 1,6 unité seulement. Le taux de chômage y était de 5,2 pour cent en 1989 et de 3,6 pour cent en 1969.

à la recherche d'emploi varie dans la direction opposée au nombre d'emplois offerts.

Car lorsque la conjoncture économique s'améliore, il y a moins de chômeurs et plus d'emplois disponibles; et, lorsqu'elle se détériore, plus de chômeurs et moins d'emplois disponibles. Cette relation à pente négative entre le taux de chômage (TCHQ) et l'indice d'offre d'emploi (IOEQ) au Québec s'observe aisément sur le graphique, par exemple pour les années 1979 à 1989. C'est la relation "normale" qu'on observe entre le chômage et l'offre d'emploi au cours d'un cycle économique mû par les variations de la politique macro-économique (taux d'intérêt, taux de change, impôts, dépenses publiques) et des autres déterminants de la demande globale (demande étrangère, psychologie des consommateurs, etc.). On parle alors de variations conjoncturelles du chômage et de l'offre d'emploi.

Force est cependant de constater qu'entre la fin des années 60 et la fin des années 70 la relation en question a connu une dérive très prononcée vers la droite, c'est-à-dire vers des combinaisons de moins en moins favorables de chômage et d'offre d'emploi. La situation a cessé de se détériorer à la fin des années 70, mais on n'a pas observé de tendance à l'amélioration depuis lors. On peut maintenant se retrouver, comme en 1988 et en 1989, dans une situation où, paradoxalement, le nombre de chômeurs et le nombre d'emplois offerts sont en proportion tous les deux beaucoup plus élevés qu'en 1966. Cela permet à d'aucuns d'affirmer que la situation de l'emploi au Québec est fort préoccupante (parce qu'il y beaucoup de chômage) et à d'autres de prétendre, au contraire, qu'elle n'a jamais été aussi bonne (parce que l'offre d'emploi n'a jamais été si abondante).

Comment se peut-il que le nombre de chômeurs et le nombre d'emplois offerts aient augmenté en même temps? Plusieurs facteurs peuvent engendrer une telle dérive, disons structurelle, du chômage et de l'offre d'emploi. Sans épuiser les possibilités, je fixerai dans ce qui suit mon attention sur cinq phénomènes qui ont pu à cet égard jouer

un rôle important au Canada et Québec dans les années 1966-1980. Ce sont, dans l'ordre: 1) la congestion démographique issue du baby-boom et de l'entrée des femmes dans la population active; 2) l'accès facilité aux prestations d'assurance-chômage; 3) la poussée des salaires dans les décrets de la construction, les conventions collectives du secteur public et la réglementation du salaire minimum, ainsi que son effet "locomotive" sur les autres salaires; 4) les mutations structurelles profondes de l'économie québécoise; et 5) la persistance du chômage engendrée par la lutte incessante contre l'inflation.

2.2 La congestion démographique

La congestion démographique causée par l'arrivée des jeunes et des femmes d'âge mûr dans la population active depuis 30 ans est souvent mentionnée comme cause de la hausse du chômage structurel. Leur inexpérience initiale sur le marché de l'emploi renforcerait au moins pendant une période d'ajustement la discordance entre les qualifications des travailleurs et les caractéristiques des emplois disponibles. Le taux de chômage augmenterait ainsi pour chaque niveau donné de l'offre d'emploi.

Dans le cas des jeunes, le coupable serait l'entrée des enfants du baby-boom des années 50 dans la vie active. Au sommet de sa force démographique, entre 1966 et 1980, le groupe des 15 à 24 ans a représenté de 26 à 28 pour cent de la population de 15 ans ou plus. Toutefois, comme le taux de fréquentation scolaire a augmenté pendant toutes les années 60, l'impact des jeunes dans la population active a commencé à se faire sentir seulement dans les années 70. Leur taux d'activité est ainsi passé de 54 pour cent en 1970 à 63 pour cent en 1980. Dans les années 80, ce taux a encore crû légèrement (à 66 pour cent en 1990), mais le groupe dans son ensemble s'est littéralement effondré sur le plan démographique. En 1990, il ne représentait plus que 17 pour cent de la population en âge de travailler et 17 pour cent également de la population active.

Le taux de chômage des jeunes a subi le contrecoup de leur poussée dans la population active pendant les années 70. Son écart au taux de chômage des hommes de 25 ans ou plus a en effet augmenté, passant de 4,7 unités de pourcentage en 1969 à 6,7 unités en 1974 et à 10,2 unités en 1979. Avec la baisse démographique des années 80, l'écart est retombé à 5,3 unités.

Au sommet de la poussée démographique à la fin des années 70, il est possible que le taux de chômage excessif des jeunes ait soulevé le taux de chômage d'ensemble de plus de 1,5 unité de pourcentage.[16] Il en a sans doute été ainsi, bien que dans une moindre mesure en raison d'une poussée moins forte des jeunes, en Ontario et aux États-Unis. Mais les années 80 ont complètement renversé la situation démographique à l'avantage des jeunes. On ne peut donc compter sur ce type de congestion pour expliquer la persistance du taux de chômage élevé, au Québec ou ailleurs, dans la dernière décennie.

La génération qui était âgée de 15 à 24 ans en 1979 et a subi des taux de chômage extrêmes à l'époque, puis pendant la récession de 1981-82, ne paraît pas non plus, dix ans plus tard, mériter le titre de "génération sacrifiée". En 1989, cette cohorte, aujourd'hui âgée de 25 à 34 ans, a éprouvé un taux de chômage de 8,4 pour cent, soit 1,1 unité de pourcentage de plus seulement que les 35 à 44 ans et 4,8 unités de moins que les 15 à 24 ans. Des cas particuliers de détresse personnelle existent sans aucun doute, mais l'image d'ensemble n'en est pas une de catastrophe de génération.

Le Québec a connu depuis 40 ans une forte hausse tendancielle de son taux d'activité féminin, mais moins prononcée tout de même que celle des États-Unis ou de l'Ontario. Le taux d'activité des

---

16 Ce chiffre est obtenu en multipliant la hausse de l'écart de chômage avec les hommes de 25 ans ou plus entre 1969 et 1979, soit 5,5 unités (10,2 - 4,7 = 5,5), par le poids des jeunes de 15 à 24 ans dans la population active à l'époque, soit 27 pour cent. On a: 5,5 x 0,27 = 1,5 unité de pourcentage.

Québécoises de 25 ans ou plus est passé de 29 pour cent en 1970 à 42 pour cent en 1980 et à 53 pour cent en 1990. L'effet de congestion, dans le cas des femmes d'âge mûr, ne paraît pas avoir eu l'importance directe qu'il a prise dans le cas des jeunes, puisque le taux de chômage des femmes est à peine supérieur à celui des hommes. Une raison est sans doute que beaucoup de femmes qui entrent dans la population active de 25 ans ou plus y arrivent soit après avoir travaillé entre 15 et 24 ans (et alors elles ont déjà acquis de l'expérience), soit dans la mesure où un emploi adapté à leurs goûts et à leurs aptitudes est disponible (et alors elles passent directement de l'inactivité à l'emploi sans passer par le chômage).

Des effets indirects sont possibles. En augmentant continuellement, le taux d'activité féminin a pu soulever quelque peu, par effet de concurrence, le taux de chômage des jeunes et des hommes et, par ce biais, le taux de chômage global. En pratique, de tels effets sont cependant extrêmement difficiles à détecter et ils ne sont de toute façon pas plus élevés au Québec qu'aux États-Unis et en Ontario, où la poussée féminine a été encore plus forte. La causalité en direction opposée est sans doute plus importante: c'est bien plus le taux de chômage global élevé du Québec qui retarde l'entrée des Québécoises dans la population active que cette entrée elle-même qui fait augmenter le taux de chômage global.

Pour conclure, l'effet de congestion démographique a pu jouer à la hausse sur le taux de chômage dans les années 70, mais il s'est complètement renversé dans les années 80. Il ne peut expliquer la persistance du chômage élevé au Québec. La hausse tendancielle du taux d'activité des femmes de 25 ans ou plus pourrait exercer une pression directe ou indirecte sur le taux de chômage, mais si elle existe, celle-ci ne paraît guère importante.

2.3 L'accès facilité aux prestations d'assurance-chômage

La refonte de la Loi fédérale de l'assurance chômage en 1971 fut un événement majeur sur le marché du travail canadien. La proportion de la population active assurée passa de 65 à 90 pour cent et le taux de remplacement du salaire brut par les prestations, de 50 à 67 pour cent (75 pour cent en présence de personnes à charge). L'admissibilité aux prestations ne requérait plus que 8 semaines de travail dans l'année précédant la demande au lieu de 30 semaines dans les deux années antérieures. La durée maximale des prestations fut portée à 44 semaines pour le travailleur qui satisfaisait tout juste au critère minimal d'admission dans une région à taux de chômage élevé[17], alors qu'elle ne pouvait, selon les règles antérieures, dépasser la moitié du nombre de semaines de travail.

Des réformes de ce type constituent toujours une arme à deux tranchants. D'une part, on veut assurer une solide protection financière aux chômeurs et leur donner le temps de se trouver un nouvel emploi qui leur convienne le mieux possible. Mais, d'autre part, on se trouve sans le vouloir à accorder une forte subvention implicite au chômage de longue durée (par un taux de remplacement plus élevé qui réduit la perte financière découlant du chômage) et au travail instable (par une durée minimale de travail préalable plus courte et par une durée maximale de prestations plus longue).

Une illustration peut aider à comprendre l'importance de ce dernier changement. Dans l'ancien régime, le taux de remplacement du salaire brut était de 50 pour cent et chaque semaine de travail donnait droit à une demi-semaine de prestations. Ainsi, sur une base annuelle, les prestations d'assurance-chômage pouvaient gonfler le revenu salarial brut d'un maximum de 25 pour cent (0,5 x 0,5 = 0,25). Après la réforme, on pouvait, dans une région à chômage élevé, travailler 8

---

17 Taux national supérieur à 5 pour cent et taux régional supérieur au taux national de plus de 3 unités.

semaines et recevoir en prestations les deux tiers (ou même les trois quarts) de son salaire hebdomadaire pendant une période pouvant atteindre 44 semaines. Cela constituait une subvention implicite, non plus de 25 pour cent, mais de 367 pour cent au salaire hebdomadaire (0,67 x 44/8 = 3,67): pour 8 semaines de travail, on recevait en prestation l'équivalent de 29 semaines de salaire à plein temps. Le saut était considérable.

La figure 5 (page 225) montre l'évolution de ce taux de subvention implicite pour la moyenne des régions du Québec de 1966 à 1990. Avec la réforme, le taux a grimpé de 20 pour cent en 1971 à 330 pour cent en 1972. Par la suite, il a évolué selon les taux de chômage régionaux et selon les amendements de plus en plus restrictifs apportés à la loi, notamment en 1977, en 1978 et en 1989. Dans ce dernier cas, les modifications ont fait chuter le taux de 194 pour cent à 109 pour cent.

Il existe une pléthore d'études de l'impact du régime d'assurance-chômage sur le taux de chômage. La plupart ont conclu qu'un régime plus ouvert augmente la fréquence et la durée du chômage et que la réforme de 1971 a pu soulever le taux de chômage structurel canadien de façon appréciable. Les estimations d'impact ne sont pas toujours aussi précises que l'on voudrait: elles couvrent tout l'intervalle de 0,5 à 1,5 unités de pourcentage.[18]

Quatre observations valent néanmoins la peine d'être faites. Premièrement, la réforme canadienne de l'assurance-chômage en 1971 a eu lieu précisément au début de la décennie "suspecte", celle qui a vu le chômage et l'offre d'emploi augmenter simultanément (figure 4). Le "timing" est juste. Deuxièmement, comme la réforme a introduit une énorme subvention à joindre les rangs de la population active, on devrait remarquer une augmentation exceptionnellement importante du

---

18 Mon estimation fut de 0,7 unité pour l'ensemble du Canada. Voir P. Fortin, "Labor Market Tightness and Wage Inflation in Canada", dans Workers, Jobs, and Inflation, sous la dir. de M.N. Baily, Brookings Institution, Washington, 1982.

taux d'activité dans les années qui ont suivi sa mise en oeuvre. La figure 6 (page 226) montre que c'est bien le cas pour les années 1972 à 1974. Un tel gonflement a sans doute eu des retombées sur le taux de chômage, puisque le nouveau régime était susceptible d'attirer sur le marché de l'emploi surtout des travailleurs dont le taux de chômage était supérieur à la moyenne. Troisièmement, comme le taux de subvention du régime à l'emploi instable a grimpé à 330 pour cent au Québec, mais seulement à 230 pour cent en Ontario, il y a présomption que l'effet d'attraction a joué plus vivement chez nous que chez nos voisins. Quatrièmement, comme il n'y a pas eu de réforme comparable des régimes d'assurance-chômage dans les États américains, on dispose ici d'une source possible de la hausse plus prononcée du chômage structurel au Canada qu'aux États-Unis. Cinquièmement, la réforme McDougall de 1989, qui ramène le taux de subvention à 110 pour cent, exercera sans doute un effet négatif sur les taux d'activité et de chômage en 1991 et en 1992.

2.4 La poussée des salaires

La troisième conjecture avancée pour expliquer la hausse du chômage structurel au Québec repose sur le comportement des salaires, qui seraient trop élevés à la fois dans l'absolu et par comparaison aux salaires ontariens. Pendant la période qui s'étend de l'année préparatoire à Expo 67 aux années suivant les Jeux olympiques de Montréal, nous nous serions offert un pique-nique salarial "non stop". Le réalisme des années 80 aurait empêché la situation de se détériorer encore plus, mais n'aurait pas réussi à corriger le mal déjà fait. Nous souffririons encore aujourd'hui des salaires et des conditions de travail "olympiques" que nous nous serions accordés entre 1966 et 1980, notamment dans le secteur public et dans l'industrie de la construction, où les gouvernements ont permis l'établissement d'une très forte concentration de pouvoir syndical.

L'effet "locomotive" aurait bénéficié aux travailleurs qualifiés (ou protégés) de ces deux secteurs et à ceux d'autres secteurs, forcés à

les imiter par concurrence. On les a appelés les "vrais", ou les "nouvelles classes". Mais l'engin aurait perdu en route des wagons entiers de travailleurs peu qualifiés (ou mal protégés), pour qui les standards négociés étaient complètement irréalistes. Ces travailleurs seraient alors devenus chômeurs chroniques ou intermittents. Grandmaison les a appelés les "tiers"; le Conseil des affaires sociales, lui, a parlé de "deux Québec dans un".

Selon cette optique, le haut rendement de l'économie québécoise sur le plan de la productivité[19] ne serait pas une évolution dont il faudrait se réjouir, mais plutôt un effet pervers. Il découlerait du niveau exorbitant des salaires, qui entraînerait l'exclusion des travailleurs à faible productivité du circuit économique normal. En somme, ce ne serait pas un niveau intrinsèquement élevé de productivité qui nous permettrait de nous payer des salaires élevés; ce serait plutôt, à l'inverse, le niveau artificiellement élevé de nos salaires qui inciterait les entreprises et les gouvernements à exclure de l'embauche tous ceux dont la productivité ne justifierait pas le salaire correspondant, ou qui ne bénéficieraient pas déjà de protection institutionnelle.

Qu'en est-il dans les faits? De 1966 à 1979, les salaires dans le secteur public et dans l'industrie de la construction ont effectivement progressé beaucoup plus rapidement que dans les autres secteurs au Québec et dans les secteurs correspondants en Ontario. Dans le public, la parité avec l'Ontario (ou mieux) fut atteinte en 1979, à partir d'un retard de 12 pour cent en 1966. Dans la construction, le salaire québécois moyen finit par dépasser de 7 pour cent le salaire ontarien moyen, après lui avoir été inférieur de 4 pour cent quinze ans

---

19 De 1966 à 1989, la croissance cumulative de la production par travailleur, la définition la plus répandue de la "productivité", a été nettement plus forte au Québec qu'en Ontario. En gros, la productivité québécoise est passée de 85 à 96 pour cent de la productivité ontarienne, comblant ainsi les deux tiers de son retard initial. J'y reviendrai dans la section suivante.

auparavant. Les années 80 ont simplement maintenu le niveau comparatif des salaires dans les deux secteurs.[20]

Quantifier précisément l'impact de ce phénomène sur l'emploi global n'est pas facile. Mais, pour exagérer délibérément les choses, supposons que le changement du rapport de force patronal-syndical dans les deux secteurs mentionnés (25 pour cent de tous les travailleurs québécois) y ait relevé le salaire moyen artificiellement de 5 pour cent. Faisons encore l'hypothèse, également "tirée par les cheveux", que l'effet "locomotive" favorable aux salaires des autres secteurs (75 pour cent de la main-d'oeuvre) ait été de 2 pour cent. Il s'ensuit alors qu'en 1980 le salaire moyen dans l'ensemble de l'économie en aurait été plus élevé de 3 pour cent. Avec une "élasticité" normalement estimée à 0,5, la réaction négative de l'emploi à une telle augmentation de salaire aurait été d'environ 1,5 pour cent. En l'absence de ce phénomène, il y aurait eu vers 1980 au Québec environ 8 emplois de plus par 1 000 personnes en âge de travailler, soit 558 au lieu de 550.

En proportion de la différence globale de 80 emplois par 1 000 personnes entre l'Ontario et le Québec (630 contre 550), ces 8 emplois n'auraient représenté à l'époque que la pointe de l'iceberg (10 pour cent). Mais en proportion de la détérioration de 30 emplois par 1 000 personnes qui s'était produite depuis le milieu des années 60, il s'agissait de 30 pour cent du problème. Environ 40 000 emplois étaient impliqués (0,8 de 1 pour cent d'une population en âge de travailler de 4,9 millions). Cependant, comme la méthode de calcul employée exagère délibérément la portée du phénomène, il faut prendre cet ordre de grandeur comme une borne supérieure.

Qui plus est, le wagon salarial du secteur privé de l'économie s'est complètement détaché de la locomotive dans les années 80. La figure 7

---

20 Les sources des données sont les publications 72-002, 72-005 et 72-008 de Statistique Canada.

(page 227) révèle en effet que la récession de 1981-82 a marqué un point tournant dans l'évolution des salaires au Québec relativement à l'Ontario. Alors que le rapport interprovincial des salaires avait grimpé de 93 pour cent en 1973 à 102 pour cent en 1982, il a accompli un virage à 180 degrés par la suite et est retourné à son niveau de départ en 1989.
L'effet déstructurant des hausses extraordinaires des années 70 ayant été annulé, la "poussée des salaires" ne peut pas logiquement faire partie de la liste des coupables de la persistance de la dérive structurelle du taux de chômage québécois. De plus le fait que, depuis 1982, les salaires québécois aient augmenté en moyenne de près de 1 pour cent par année de moins que les salaires ontariens démontre qu'ils ont conjoncturellement réagi à l'état lamentable du marché intérieur de l'emploi et qu'ils ne sont pas entièrement à la remorque des conditions ontariennes.

Au bas de l'échelle, les salaires ont également augmenté rapidement de 1966 à 1975. La poussée fut encouragée par la très forte augmentation absolue et relative du salaire minimum. De 40 pour cent du salaire manufacturier moyen qu'il était dans la première moitié des années 60, le salaire minimum québécois atteignit 55 pour cent de ce taux salarial en 1976. En 1978, il s'établit même à un niveau supérieur de 20 pour cent au salaire minimum ontarien (3,27$ contre 2,65$). Cependant, après une revision de la réglementation et de ses effets à la fin des années 70, le salaire minimum au Québec fut gelé à 4,00$ de la fin de 1981 à la fin de 1986. On a adopté depuis une politique de parité avec l'Ontario. En 1989, le rapport entre le salaire minimum et le salaire horaire manufacturier était redescendu sous la barre des 40 pour cent.

Nul doute que les fortes augmentations relatives du salaire minimum québécois à la fin des années 60 et dans la première moitié des années 70 aient causé du tort à l'emploi des jeunes de 15 à 24 ans, et tout particulièrement des adolescents. Dans une recherche antérieure, j'ai estimé l'impact cumulatif des hausses sur le taux d'emploi de ce groupe

à 2 ou 3 pour cent.[21] Mais comme les années 80 ont amené un complet revirement de situation en matière de réglementation du salaire minimum, il est devenu impossible de lui attribuer un rôle important dans la hausse persistante du chômage structurel au Québec. La règle implicite de parité avec l'Ontario dans un contexte où la productivité québécoise n'a pas encore rattrapé la productivité ontarienne pourrait tout au plus expliquer une petite partie de l'écart d'emploi entre les deux provinces -2 emplois par 1 000 personnes peut-être.

2.5 Les mutations structurelles

L'économie du Québec traverse, depuis le milieu des années 60, une période de mutations structurelles profondes. Ces changements rapides sont à l'origine d'un paradoxe fondamental: notre économie enrichit plus vite qu'ailleurs en Amérique du Nord ceux qu'elle met au travail, mais elle est loin de donner du travail à tous ceux qui en voudraient.

D'une part, notre production par personne employée (la "productivité" de notre économie) croît plus vite que la moyenne nord-américaine, ce qui nous permet de rattraper peu à peu cette dernière. La figure 8 (page 228) établit ce fait en traçant l'évolution historique du rapport entre la productivité québécoise et la productivité ontarienne. De 1966 à 1973, les deux productivités ont crû au même rythme; le rapport s'est maintenu autour de 85 pour cent. C'est à partir de 1973 que la productivité québécoise s'est mise à augmenter plus rapidement que l'ontarienne; le rapport s'est alors hissé jusqu'à 95 pour cent en 1979-81. La récession de 1982 et ses séquelles ont ensuite obscurci la

---

21 P. Fortin, Une évaluation de la politique québécoise du salaire minimum sur la production, l'emploi, les prix et la répartition des revenus, ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, Québec, 1978.

tendance, mais le rapport des productivités paraît avoir repris son ascension favorable au Québec depuis 1986.[22]

D'autre part, cette croissance accélérée s'est accompagnée, sur le plan quantitatif, d'une intensité accrue de destruction de vieux emplois et de création de nouveaux emplois: la fréquence du chômage et celle de nouveaux postes d'emplois ont donc augmenté toutes les deux. Sur le plan qualitatif, l'efficacité du processus d'appariement des travailleurs et des emplois a diminué parce que les nouvelles qualifications requises ou les lieux géographiques des nouvelles productions concordent mal avec les anciens métiers et les anciens lieux: la durée du chômage et celle des nouveaux emplois offerts, mais non remplis, s'allongent toutes les deux. C'est précisément la réalité qu'illustre la figure 4: une hausse simultanée et persistante du taux de chômage et de l'offre d'emploi, particulièrement visible à partir du début des années 70. La synchronisation avec la trajectoire du rapport interprovincial des productivités à la figure 7 est frappante.

Ce n'est pas qu'une coïncidence. Notre économie est depuis 30 ans en transition des secteurs traditionnels des mines (fer, cuivre, amiante, etc.), de la fabrication (cuir, textile, habillement, etc.) et du transport maritime (suite à l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent) vers les secteurs modernes des biens durables (transformation des métaux, matériel de transport, machinerie, produits électriques, etc.) et des services (génie-conseil, informatique, transports, communications, finance, etc.). Par exemple, les secteurs "mous" du

---

22 L'énorme chute de l'emploi au Québec en 1982 (-5,6 pour cent) a fait artificiellement bien paraître notre productivité relative cette année-là. En général, l'absence de mesure officielle des PIB provinciaux en dollars constants laisse planer un peu d'incertitude sur les chiffres de productivité. Par exemple, on tire des mesures de PIB réel du Conference Board du Canada une estimation plus modeste de l'importance du rattrapage québécois. Selon les chiffres du Board, le rapport des productivités serait passé de 85 pour cent en 1973 à 93 pour cent en 1989. Pour les fins de la présente étude, cependant, ce n'est pas tant le chiffre précis que le phénomène même du rattrapage qui compte.

cuir, du textile, de la bonneterie et du vêtement, qui entretenaient 156 000 emplois ou 8 pour cent du total québécois en 1966, n'en soutenaient plus que 95 000 ou 3 pour cent en 1989.[23] Dans ce cas, la chute absolue de l'emploi a été de 40 pour cent dans l'absolu et de 60 pour cent en proportion du total québécois.

Le chambardement a profondément affecté les secteurs et les régions concernés, et notamment les travailleurs plutôt âgés et faiblement éduqués qui occupaient une grande partie des emplois détruits. Pour eux, le recyclage dans de nouveaux emplois n'a pas toujours été possible ou facile. Au mieux, un chômage transitionnel très important a été engendré. Le phénomène est maintenant familier: d'importants surplus de main-d'oeuvre déclassée dans les secteurs traditionnels et les régions périphériques côtoient des pénuries souvent aiguës de main-d'oeuvre qualifiée dans les secteurs en expansion et les agglomérations urbaines.

On peut tracer ici un parallèle intéressant avec la situation analogue vécue par les secteurs "mous" de la Nouvelle-Angleterre dans les années 50 et 60. On a ainsi vu le taux de chômage du Massachusetts augmenter jusqu'à 2 unités de pourcentage au-dessus du taux de chômage de l'ensemble des États-Unis entre 1953 et 1973. Cet État américain a eu par la suite la fortune de voir un grand secteur moderne (microélectronique, services informatiques, recherche et développement, etc.) employer les enfants nouvellement éduqués des travailleurs de la génération précédente qui avaient perdu leur emploi traditionnel quelques années plus tôt. En conséquence, le taux de chômage de l'État en 1988 était 2 unités sous la moyenne américaine. Le Québec attend encore, pour l'instant, son équivalent de la Route 128.

---

23 Source: Statistique Canada, Emploi, gains et durée du travail, no de catalogue 72-002.

D'autres régions et d'autres pays traversent les mêmes difficultés. Deux exemples viennent immédiatement à l'esprit: les provinces atlantiques et l'Allemagne de l'Est. La croissance de la productivité dans les provinces atlantiques a été, elle aussi, plus rapide que celle de l'Ontario depuis 1966. De 66 pour cent qu'il était à l'époque, le rapport entre la productivité de la région et celle de l'Ontario est passé à 80 pour cent en 1989. Bien que la distance à franchir dans ce cas soit beaucoup plus longue que dans le cas du Québec, elles se rapprochent peu à peu, elles aussi, de l'Ontario. Mais la croissance de l'emploi dans les provinces atlantiques a stagné encore plus que l'emploi au Québec. Le taux de chômage en 1989 y était 7,4 unités de pourcentage supérieur à son niveau de 1966. De façon analogue, la partie orientale de la nouvelle Allemagne va connaître au cours des prochaines années une accélération fulgurante de productivité en même temps qu'une forte augmentation de chômage.

Par ailleurs, l'exode de l'élite économique anglophone de Montréal a frappé vite et fort entre 1966 et 1980. Le coeur du Québec économique a soudain perdu certaines de ses ressources humaines les plus dynamiques d'autrefois et a rapidement abandonné à Toronto son statut de métropole canadienne. Plusieurs hypothèses ont été avancées pour expliquer ce départ en masse, dont le déplacement général de l'activité économique vers l'ouest du pays et la vitalité "naturelle" de l'Ontario. Mais le malaise culturel ressenti par les anglophones face aux transformations socio-linguistiques vécues par le Québec, dans un contexte où les nouvelles activités dynamiques reposaient sur la communication, les réseaux d'information et le contact personnel (finance, services juridiques, services comptables, génie-conseil, informatique, etc.), m'apparaît une appréciation plus juste du phénomène de l'exode.[24]

---

24 Mario Polèse, "La thèse du déclin économique de Montréal, revue et corrigée", L'Actualité économique 66, juin 1990, pp. 133-146.

L'émergence d'un pouvoir économique francophone fort dans le sillage de la révolution éducative et de l'engouement général du Québec français pour les affaires arrive heureusement à point nommé pour remplacer l'élite anglophone disparue. Mais on n'accède à la maturité économique que par un processus évolutif dont la vitesse est beaucoup plus lente que celle de l'exode qu'il faut compenser. Dans l'intervalle, le Québec, sa métropole et ses régions passent par une douloureuse et difficile phase de restructuration économique et sociale. Elle est loin d'être terminée.

2.6 La lutte contre l'inflation et la persistance du chômage

L'argumentation qui précède est incomplète. Elle a développé l'idée que les transformations structurelles profondes qui ont modifié le paysage économique du Québec depuis 25 ans ont engendré simultanément une accélération relative de la croissance de la productivité (effet de rattrapage) et une augmentation du chômage structurel (volume plus considérable des réaffectations de main-d'oeuvre et arrimage plus difficile entre les travailleurs et les emplois). Cela laisse entendre que la productivité et l'emploi doivent aller à contre-courant l'un de l'autre: si l'un va bien, l'autre va mal, et vice versa.

A priori, la proposition n'est pas évidente. D'une année à l'autre, la somme des variations de la productivité (la production par travailleur, a) et de l'emploi (disons, e) est, par définition, égale à la variation de la quantité globale de biens et de services produits (le PIB en dollars constants ou "réel", q). On a donc:

$$q = a + e .$$

Il n'y a rien qui empêche mathématiquement la productivité et l'emploi (a + e) de connaître tous les deux une accélération. Il suffit que la croissance de la production (q) augmente de manière à absorber les deux accélérations simultanées. Il n'y a aucun obstacle technique non plus à l'accélération de la production. Les autorités

gouvernementales disposent de moyens efficaces pour stimuler la demande globale: monétaires (taux d'intérêt plus bas et dollar moins cher) ou budgétaires (baisse des impôts et hausse des dépenses).

La difficulté vient plutôt du fait que la croissance de la demande globale (le PIB en dollars courants ou "nominal", d) peut stimuler tout aussi bien l'inflation (disons, i) que la croissance du volume de biens et de services produits (q). On a, en effet:

$$d = i + q = i + a + e .$$

Or, depuis 20 ans, le Canada, comme tous les autres pays industriels, a passé le plus clair de son temps à se démener avec une cascade de perturbations inflationnistes qui ont résulté de la guerre du Vietnam (1966-72), des multiples hausses des prix des aliments, du pétrole et des autres produits de base (1972-74 et 1978-81), de la surchauffe économique du moment (1966-69, 1972-73 et 1987-89) et de hausses de taxes indirectes ou de prix réglementés. La figure 9 (page 229) résume l'histoire en montagnes russes de l'inflation au Canada depuis 1966.

Il y manifestement un conflit d'objectifs. On voudrait faire appel à l'expansion monétaire ou budgétaire afin de "pousser plus fort" sur la croissance réelle et la création d'emploi (augmenter d pour relever q et e). Mais on voudrait en même temps restreindre l'expansion de la demande afin de contenir l'inflation (réduire d pour faire diminuer i). Bref, pousser sur l'accélérateur tout en mettant les freins. Dans les faits, les gouvernements successifs ont choisi de contenir et de réduire l'inflation à chaque fois qu'elle a augmenté ou simplement menacé d'augmenter. Ainsi contraint par l'instabilité de la demande (d), par l'élan de l'inflation (i) et par l'accélération de la productivité (a), l'emploi au Québec (e) a stagné.

C'est la gestion monétaire restrictive de l'économie qui a hérité au Canada de la tâche de combattre (par des taux d'intérêt élevés et, récemment, par un dollar cher) la suite de perturbations inflationnistes

qui se sont abattues sur le pays depuis 20 ans.[25] Le hic de la méthode, c'est que l'inflation ne finit par s'apaiser qu'après l'absorption par l'économie d'une dose massive de détresse financière et de chômage. Dans les termes de l'équation présentée ci-haut, réduire i un tout petit peu par restriction monétaire exige de fortes baisses de d et de q.[26] On l'a vécu en 1981-82; on le revit en 1990-91.

La littérature économique contemporaine soulève même la possibilité que le taux de chômage critique en deçà duquel l'inflation tend à s'accélérer ne soit pas indépendant de l'évolution du chômage effectivement observé, une hypothèse désignée par l'expression hystérésis de chômage. Il s'agit d'une espèce d'effet "cliquet" sur le taux de chômage. Une période prolongée de chômage en hausse comme celle qui a vu le taux de chômage passer de 4 pour cent en 1966 à 14 pour cent en 1983 engendrerait immanquablement une augmentation du taux de chômage structurel, en piégeant une proportion croissante des travailleurs les plus vulnérables dans un cercle vicieux de chômage chronique, d'emploi instable et de dépendance sociale. On a récemment observé ce phénomène dans plusieurs pays européens; il n'y a aucune

---

25 L'orientation expansionniste de plusieurs budgets fédéraux a évidemment forcé la politique monétaire à être plus restrictive qu'elle l'aurait été autrement. Le phénomène a clairement accentué la hausse des taux d'intérêt et contribué à la surévaluation récente du dollar canadien, nuisant ainsi considérablement à l'investissement et à la compétitivité extérieure. Je ne m'attarde pas ici à cette question, mais plutôt à la conséquence négative de la restriction de la demande sur l'emploi, qu'elle soit d'origine budgétaire ou monétaire.

26 L'estimation la plus répandue est que chaque baisse de 1 pour cent du taux d'inflation (i) requiert une contraction du PIB réel (q) d'au moins 4 pour cent, c'est-à-dire d'environ 30 milliards $ en 1990.

raison pour que les régions de l'Amérique du Nord en soient exemptes.[27]

La pénurie d'emplois allonge la fréquence et la durée de leurs périodes de chômage, affecte leur santé physique et mentale, accroît leurs problèmes familiaux et sociaux, attaque leur confiance en eux-mêmes et les pousse au découragement. Ils finissent par s'accommoder de leur dépendance de l'assurance-chômage et de l'aide sociale. Ils deviennent de moins en moins réemployables dans le courant principal du marché de l'emploi. De façon bien compréhensible, en constatant l'état de chômeurs permanents ou intermittents de ces travailleurs, les employeurs se mettent à douter de leurs capacités et deviennent de plus en plus réticents à les embaucher dans des postes d'emploi stables. De plus, le contingent des travailleurs les plus exposés au cercle vicieux du chômage et de la dépendance, c'est-à-dire ceux dont le niveau d'instruction est le plus faible, est plus élevé au Québec qu'en Ontario. Le Québec a donc été naturellement plus marqué que l'Ontario par la hausse persistante du chômage dans les dernières décennies.

La signification économique du phénomène est la suivante. À mesure que le taux de chômage augmente et demeure élevé pour quelque raison externe (induite par les mutations structurelles comme à la section précédente, ou par la restriction de la demande comme dans la présente), le système économique transforme une proportion croissante des nouveaux chômeurs, dont l'arrivée exerce une pression naturelle à la baisse sur les salaires et les prix, en chômeurs chroniques ou intermittents qui n'exercent plus de telle pression parce qu'ils ne font à toute fin pratique plus partie du circuit normal de la

---

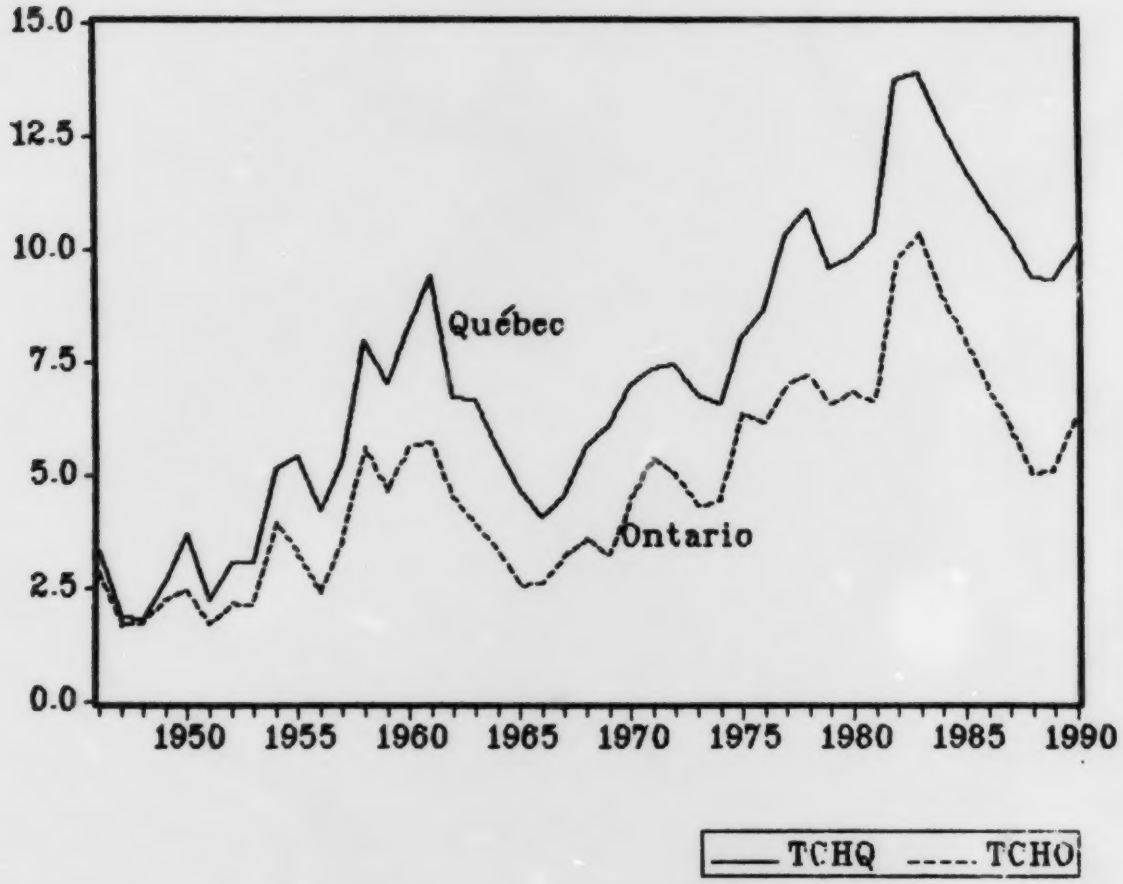
27 Peter Diamond et Olivier Blanchard ont récemment fait le tour de la question dans leur conférence-synthèse intitulée "Unemployment and wages: What have we learned from the European experience?" The Employment Institute, Londres, janvier 1990.

population active. Cela prend donc un chômage global plus prononcé qu'au départ pour exercer la même pression contre l'inflation.

Le lien entre l'évolution réelle du taux de chômage et celle du noyau structurel de chômage est un phénomène d'hystérésis économique et social. Pour la politique économique, il apporte deux nouvelles, une bonne et une mauvaise. La mauvaise nouvelle est que le coût de la lutte contre l'inflation par création de récessions et de chômage est beaucoup plus élevé et persistant qu'on le pense encore généralement. Ceux qui croient qu'une hausse temporaire de chômage suffit pour éliminer l'inflation de façon permanente ("short-term gain for long-term pain") se trompent amèrement. À travers les expériences successives de restriction macro-économique vécues depuis 1966, c'est le plus souvent la hausse du chômage qui a été permanente et la baisse de l'inflation qui a été temporaire ("long-term pain for short-term gain"). La bonne nouvelle est que le phénomène d'hystérésis est symétrique: rien de tel qu'une période prolongée de chômage faible (au prix d'un niveau un peu plus élevé d'inflation) pour faire fondre le noyau dur de l'inactivité, de l'instabilité d'emploi et de la pauvreté.

FIGURE 1

Taux de chômage,
Ontario et Québec, 1946-1990
(pourcentages)



Source: Statistique Canada, La population active, nº de catalogue 71-001.

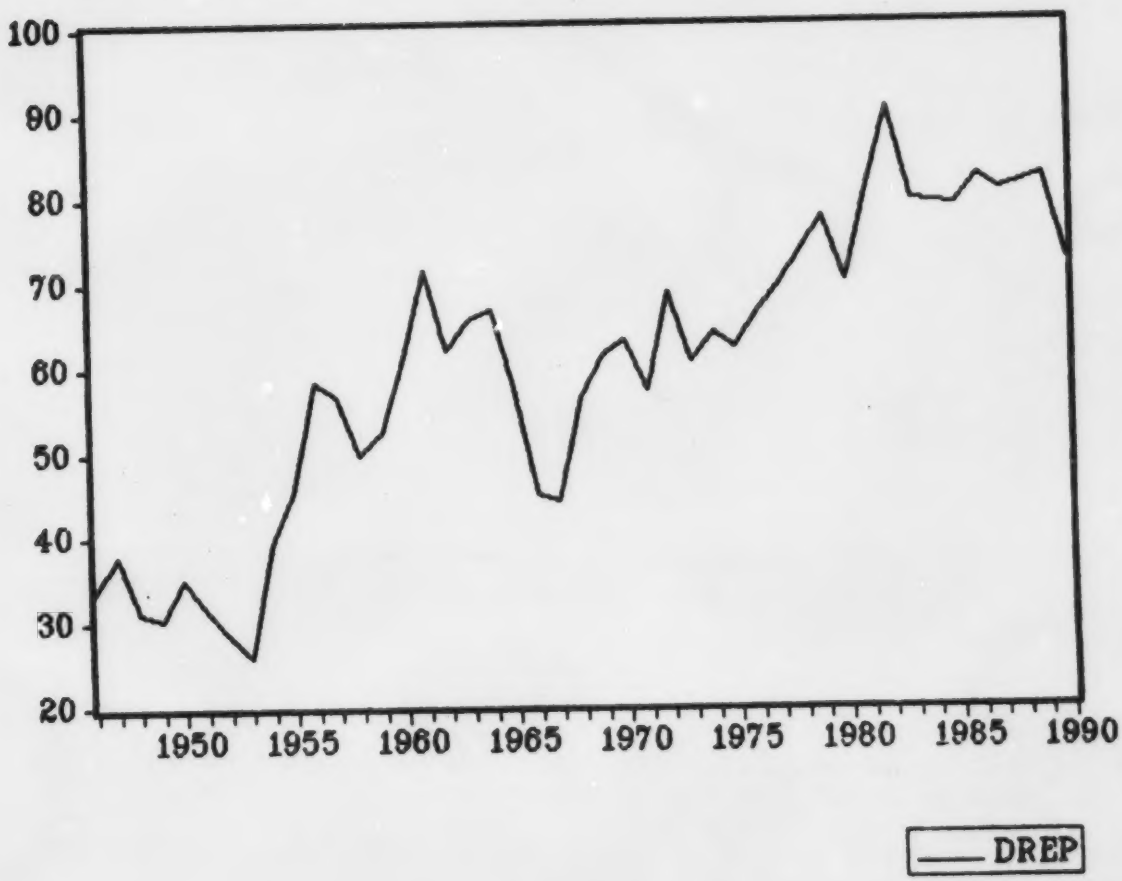
FIGURE 2

Ecart entre les taux de chômage
québécois et ontarien, 1946-1990
(unités de pourcentage)

Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001.

FIGURE 3

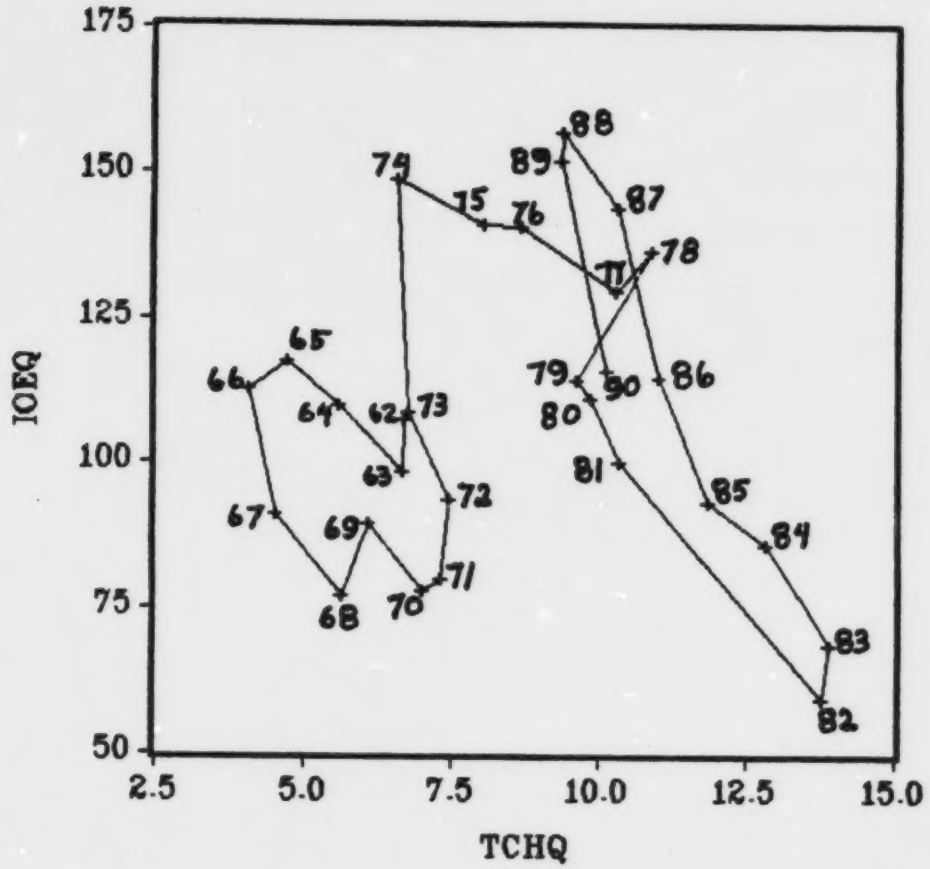
Ecart entre les rapports emploi-population
ontarien et québécois, 1946-1990
(nombre d'emplois par 1 000 personnes de 15 ans ou plus)



Source: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001.

FIGURE 4

Taux de chômage et offre d'emploi[a],
Québec, 1962-1990
(pourcentages)

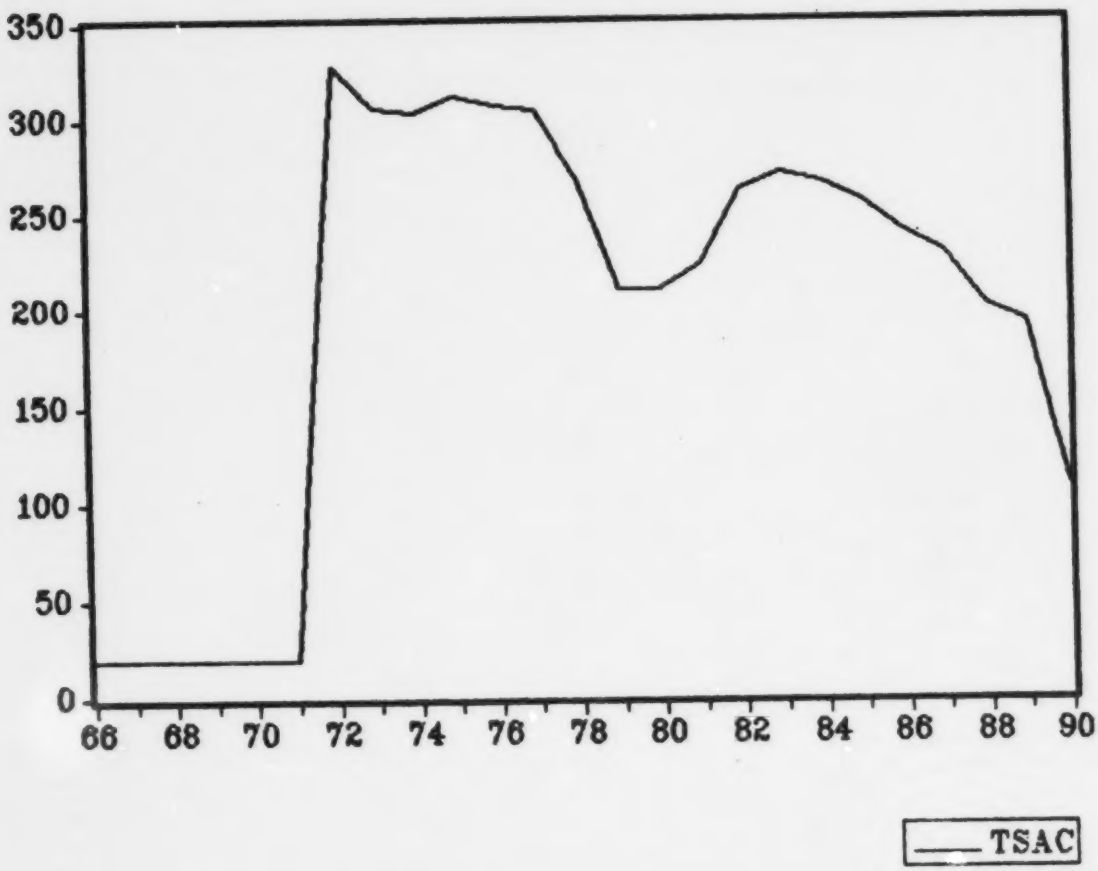


[a]La mesure d'offre d'emploi est égale au rapport entre l'indice de l'offre d'emploi de Statistique Canada (71-204) et l'emploi total (71-001), le tout étant ramené à une base de 100 en 1981. A partir de 1981, la nouvelle mesure d'offre d'emploi, raccordée à l'ancienne par Statistique Canada, est utilisée.

Sources: Statistique Canada, La population active, n° de catalogue 71-001; et Indice de l'offre d'emploi, n° de catalogue 71-204.

FIGURE 5

Taux de subvention implicite à l'emploi instable[a] par le régime d'assurance-chômage canadien, moyenne des régions du Québec, 1966-1990 (pourcentages)

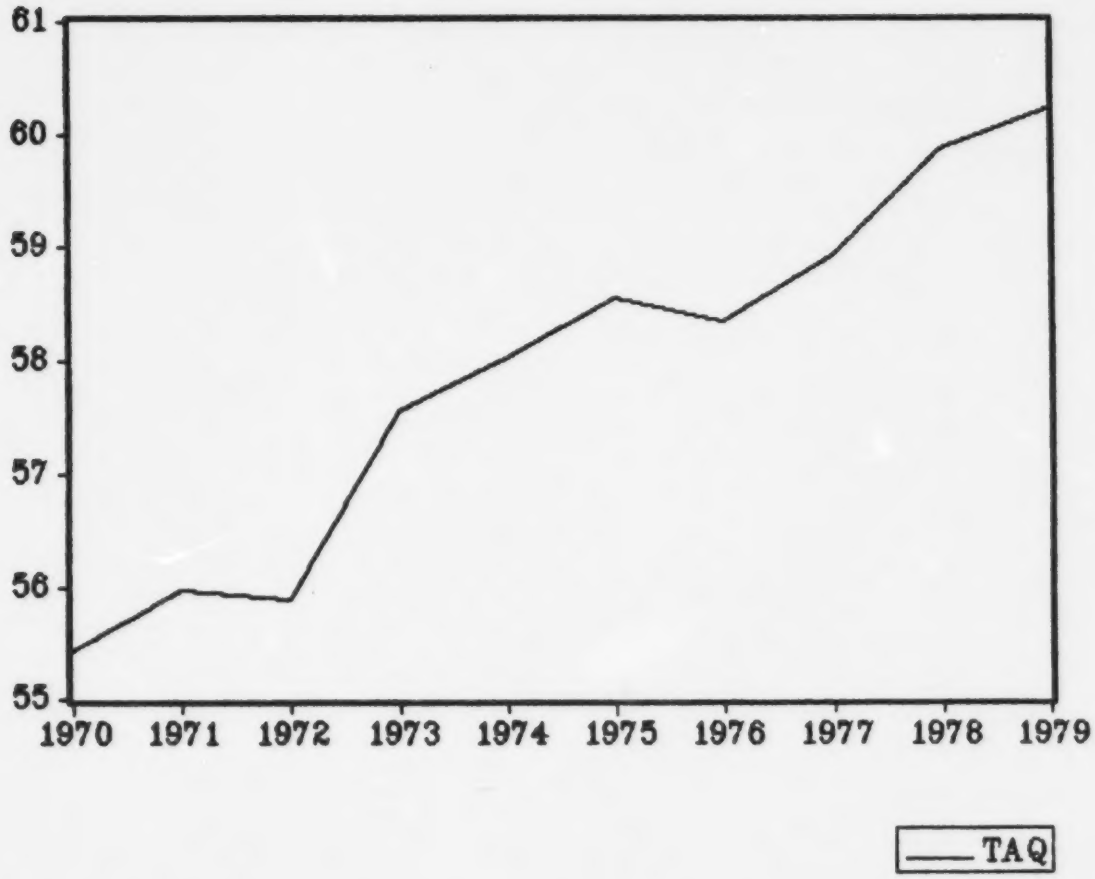


[a]Le taux est égal au produit de quatre variables: 1) la proportion de la population active qui est assurée, 2) la proportion du salaire brut qui est remplacée par les prestations d'assurance-chômage, 3) un ajustement fixe de 20 pour cent pour tenir compte des impôts et des coûts du travail et 4) le rapport entre a) la durée maximale des prestations pour un prestataire qui a travaillé pendant un nombre de semaines tout juste suffisant pour y être admissible et b) ce nombre minimal de semaines de travail ainsi requises.

Source: Loi de l'assurance-chômage.

FIGURE 6

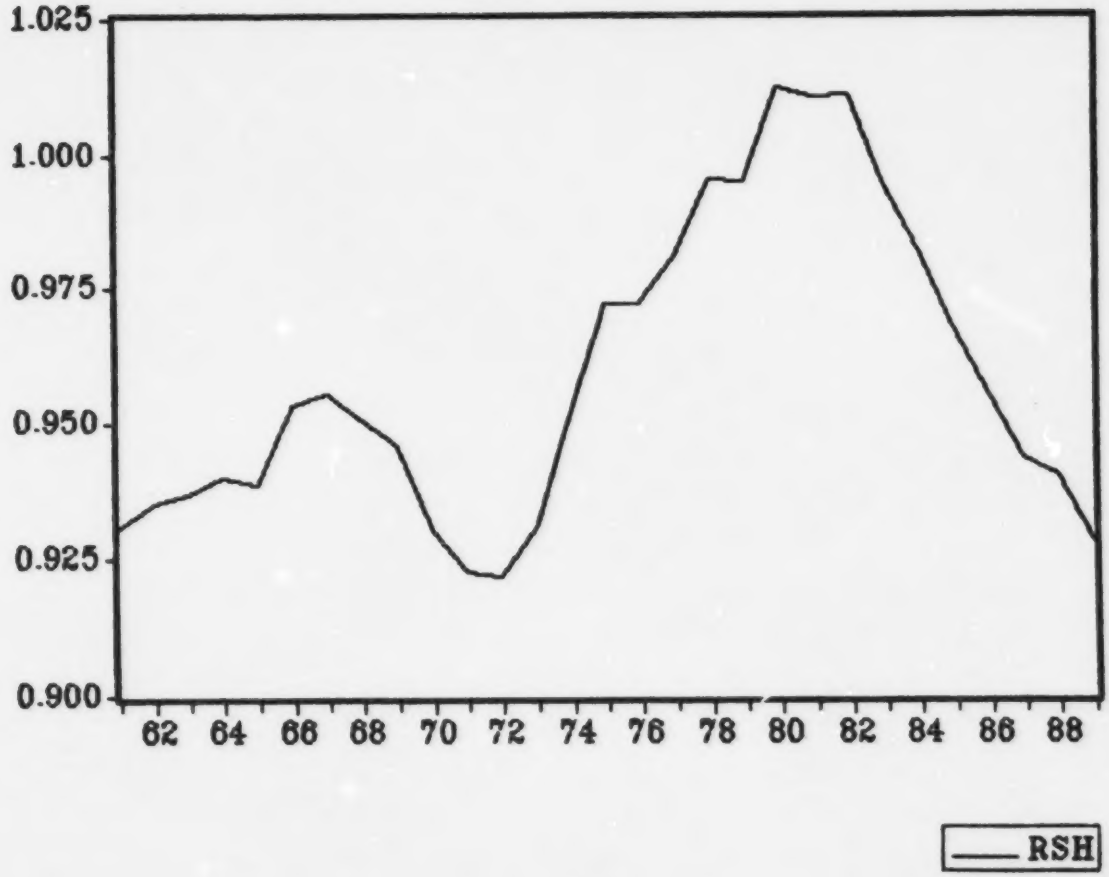
Taux d'activité,
Québec, 1970-1979
(pourcentages)



Source: Statistique Canada, La population active, nº de catalogue 71-001.

FIGURE 7

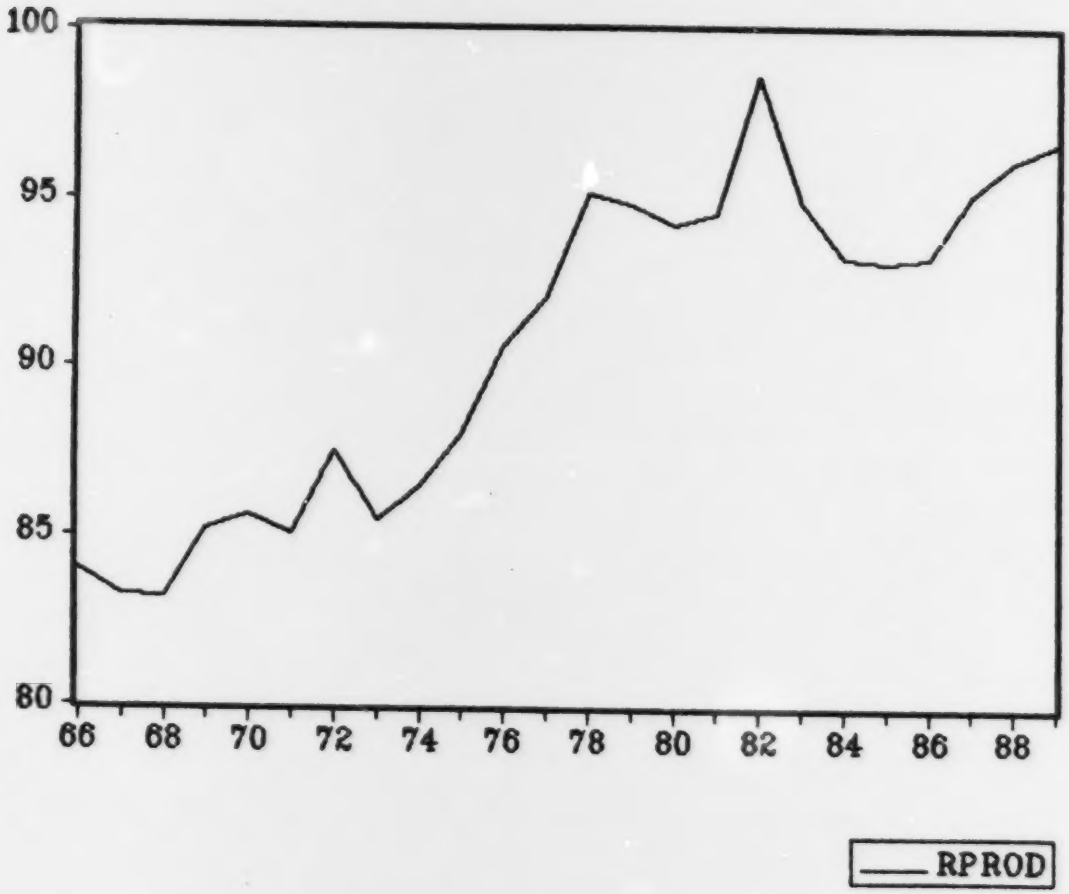
Rapport du salaire hebdomadaire moyen québécois au salaire hebdomadaire moyen ontarien, 1961-1989



Source: Statistique Canada, Emploi, gains et durée du travail, n° de catalogue 72-002.

FIGURE 8

Ratio de la productivité globale de l'économie du Québec à celle de l'économie de l'Ontario[a], 1966-1989
(pourcentages)

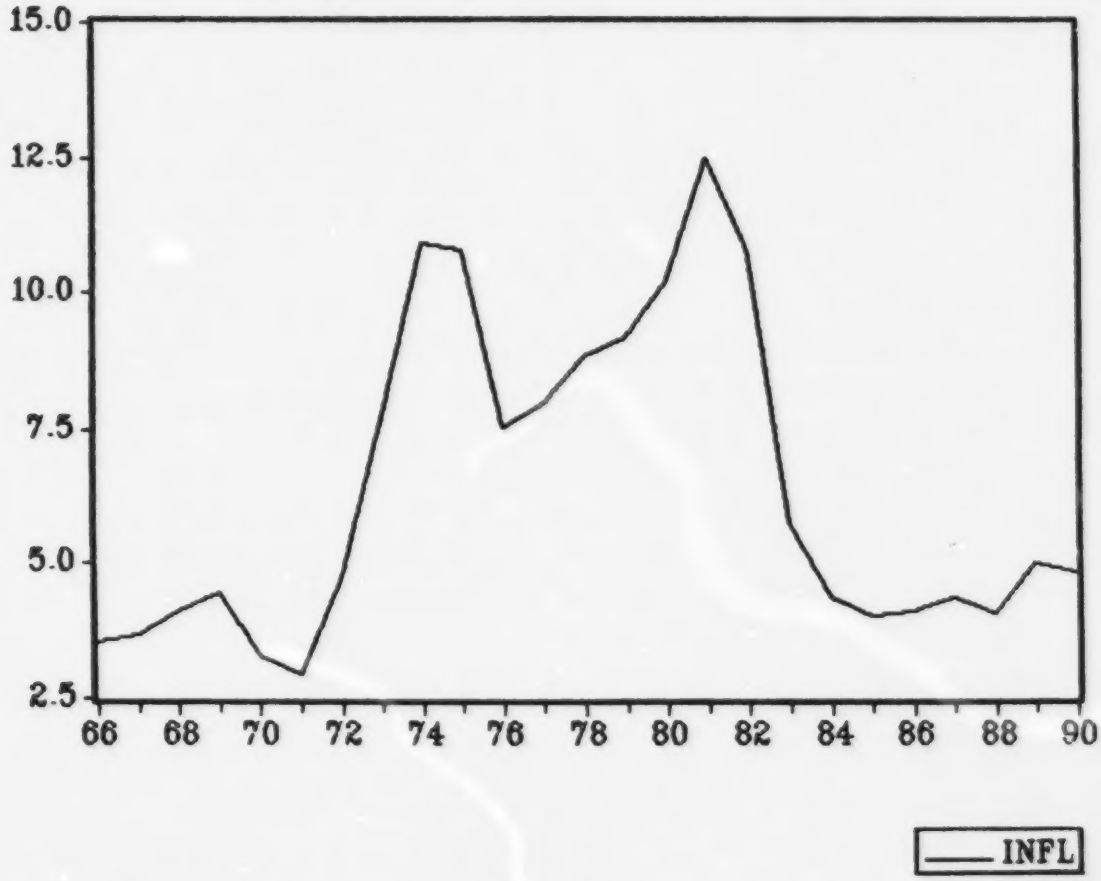


[a]La productivité est définie comme le ratio du PIB provincial en dollars constants à l'emploi global. Le PIB en dollars constants est à son tour défini comme le ratio du PIB en dollars courants à l'indice des prix à la consommation de Montréal ou de Toronto, selon le cas.

Sources: Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux, nº de catalogue 13-213; L'indice des prix à la consommation, nº de catalogue 62-001; et La population active, nº de catalogue 71-001.

FIGURE 9

Taux annuel d'inflation (IPC),
Canada, 1966-1990
(pourcentages)



Source: Statistique Canada, L'indice des prix à la consommation, n° de catalogue 62-001.

CONCLUSION

C.1 Perspective d'ensemble

La situation de l'emploi au Québec au début des années 90 n'est pas très reluisante, même abstraction faite de la récession de 1990-91.

La première partie de l'étude en a décrit les principales caractéristiques. Le taux de chômage au Québec est parmi les plus élevés d'Amérique du Nord, avec la Louisiane et la Virginie occidentale. On chômait plus à Montréal au sommet conjoncturel de 1989 que dans les 14 autres grandes villes canadiennes. Notre déficit d'emploi global par rapport à l'Ontario était alors de 430 000 emplois, soit l'équivalent de tous les emplois créés au Québec dans les années 80. Des régions entières comme la Gaspésie et le Bas-Saint-Laurent ne parviennent même pas à employer la moitié de leur population adulte. Plus d'emplois sont détruits dans une année normale au Québec qu'en Ontario et les nouveaux emplois y sont plus difficiles à trouver que partout ailleurs au Canada malgré l'application plus grande des chômeurs québécois à en chercher. En dépit d'un certain progrès depuis 20 ans, une importante proportion des emplois au Québec sont concentrés dans des secteurs traditionnels très exposés à la concurrence mondiale. Le taux de fréquentation scolaire des jeunes Québécois tire encore de l'arrière sur celui des jeunes Ontariens. L'écart de chômage entre les jeunes et les plus vieux dépasse encore 5 unités de pourcentage.

La seconde partie de l'étude a tenté de comprendre pourquoi la situation de l'emploi au Québec en est rendue à ce point et, plus spécifiquement, pourquoi elle s'est tellement détériorée depuis 25 ans, plus qu'en Ontario et encore plus qu'aux États-Unis. Les hypothèses d'explication passées en revue reposent sur cinq causes possibles: la congestion démographique, la facilité d'accès à l'assurance-chômage, la poussée des salaires, les mutations industrielles et la contraction monétaire anti-inflationniste à répétition. Une synthèse des résultats

apparaît séparément, mais il est bon d'insister ici sur l'image d'ensemble qui se dégage de l'exploration des idées et des faits.

La décennie 70 et la décennie 80 se démarquent nettement l'une de l'autre. Dans la première, les cinq facteurs mentionnés se sont conjugués pour soulever tous ensemble le taux de chômage structurel du Québec, de 4 ou 5 unités de pourcentage environ. L'afflux des enfants du baby-boom dans la population active a occasionné une congestion qui a fait augmenter leur taux de chômage propre et le taux de chômage global. La refonte de la Loi fédérale de l'assurance-chômage en 1971 a considérablement allégé les conditions d'accès aux indemnités-chômage et fait augmenter le taux d'activité, ainsi que la fréquence et la durée du chômage. Les grandes conventions collectives du secteur public, les décrets de la construction, les hausses relatives du salaire minimum et leurs effets d'entraînement sur l'ensemble des salaires ont incité les entreprises à une très grande prudence dans l'embauche. En phase de rattrapage accéléré, les entreprises québécoises ont commencé à quitter en masse les secteurs traditionnels à faible productivité et à se lancer dans de nouveaux secteurs plus prometteurs. On a donc assisté à une intensification de la destruction d'emploi dans les métiers peu spécialisés en surplus et de la création d'emploi dans de nouveaux métiers spécialisés en pénurie. Le nombre de chômeurs et le nombre d'emplois offerts ont donc augmenté tous les deux. Pendant ce temps, l'exode de l'élite anglophone traditionnelle de Montréal a accentué les difficultés de la métropole. À plusieurs reprises, la contraction monétaire a été employée pour combattre les pressions inflationnistes issues de la guerre du Vietnam, de la demande mondiale, des chocs alimentaires et pétroliers. Elle a ajouté aux contraintes subies par l'emploi et renforcé les effets de persistance sur le taux de chômage.

Dans la décennie 80, les trois premiers facteurs se sont atténués ou renversés. La baisse démographique a considérablement amélioré la situation relative des jeunes dans l'emploi. Des amendements successifs à la Loi de l'assurance-chômage ont réduit la portée de la refonte de

1971. La poussée des salaires s'est complètement renversée parce que les règlements salariaux ont mis l'accent sur la sécurité d'emploi; les prix au Québec ont crû moins vite qu'en Ontario et raffermi notre compétitivité. Les deux autres facteurs ont cependant continué à agir au détriment de l'emploi. Le rattrapage de productivité des entreprises s'est poursuivi à travers la récession de 1981-82 et ses séquelles, puis s'est renforcé avec l'avènement du Traité de libre-échange canado-américain. La contraction monétaire de 1981-82 et la pression croissante sur les taux d'intérêt et le dollar canadien en 1987-90 ont visé à maîtriser l'inflation, mais se sont encore avérées néfastes pour l'emploi. Sans ces deux derniers facteurs (poursuite du rattrapage de productivité et contraction de la demande globale), l'emploi aurait sans doute répondu positivement au renversement ou à l'atténuation des trois premiers facteurs.

À certaines conditions, les années 90 pourraient bien voir le chômage se résorber progressivement au Québec.

Une bonne partie du rattrapage de productivité par rapport aux régions d'avant-garde d'Amérique du Nord a déjà été accomplie. La production par travailleur au Québec est maintenant supérieure à 95 pour cent de celle qui est observée en Ontario. Or, à mesure que notre province se rapprochera de la frontière continentale sur ce plan, le rythme de croissance de sa productivité s'infléchira forcément et laissera plus de place à la croissance de l'emploi pour chaque niveau donné de la demande globale. Le développement en quantité remplacera donc une partie du développement en qualité, ne fût-ce que parce qu'il est plus difficile de dépasser les autres que de les rattraper. Entretemps, l'évolution démographique restera favorable à l'emploi des jeunes, les programmes sociaux se stabiliseront sans doute et le réalisme des salaires et des prix a de bonnes chances de persister à mesure que travailleurs et entreprises acquerront une conscience plus nette des importants dividendes qu'ils en retirent ensemble sur le plan de la sécurité et de la compétitivité. La résistance surprenante de

l'emploi au Québec dans la présente récession (par comparaison à 1981-82 et par rapport à l'Ontario) n'est pas le moindre de ces dividendes.

Le défi de l'emploi dans les années qui viennent sera enfin d'autant plus facile à rencontrer que nous mettrons d'énergie à résoudre deux problèmes fondamentaux: 1) au niveau micro-économique, celui du développement et de l'adaptation de nos ressources humaines exigés par le progrès économique et 2) au niveau macro-économique, celui du contrôle social de l'inflation.

Dans le premier cas, la tâche à accomplir est immense dans plusieurs dimensions à la fois: apprentissage de base (lire, écrire, compter, parler plusieurs langues), prévention et réparation du décrochage scolaire, formation professionnelle à tous les niveaux, mobilité, adaptation et recyclage de la main-d'oeuvre, etc. Dans le second cas, le défi consiste à développer des attitudes, des pratiques et des institutions qui nous permettront de maîtriser l'inflation par une autre méthode que la destruction périodique de milliers d'entreprises et d'emplois. Je terminerai par quelques observations sur cette dernière question, parce qu'elle a moins retenu l'attention au Québec au cours de la dernière décennie que celle du développement et de l'adaptation de la main-d'oeuvre. En effet, les débats sur l'emploi au Québec sont habituellement d'ordre micro-économique et rarement d'ordre macro-économique. Il est grand temps que cela change.

C.2 L'action concertée sur les salaires et les prix

Au départ, il faut réaffirmer que nous ne pouvons nous permettre, comme société, de relâcher la surveillance et le contrôle de l'inflation. En fait, le choix n'est pas de contenir ou non l'inflation, mais de la contenir aujourd'hui ou demain. Non seulement l'inflation entraîne-t-elle immédiatement des coûts importants sur le plan de l'efficacité économique et de la justice distributive, mais la négliger aujourd'hui lui permettrait de s'accélérer et nous forcerait à appliquer

demain à la croissance et à l'emploi une contrainte qui leur serait encore plus dommageable.

Supposons que le Canada adopte aujourd'hui une politique monétaire expansionniste qui établirait bientôt le taux de chômage à 7 pour cent au Québec. Il se peut fort bien que l'inflation n'y réagisse que de façon très modérée et limitée, surtout si l'effet d'hystérésis joue en faveur de l'emploi. Notre économie n'en cesserait toutefois pas pour autant d'être soumise à des perturbations inflationnistes en provenance de l'intérieur (taxes indirectes, prix réglementés, etc.) comme de l'extérieur (prix des produits de base, inflation mondiale, etc.). Notre société ne tolérerait pas longtemps l'inflation accrue. Elle exigerait qu'on s'en débarrasse. La conclusion est incontournable: nous avons besoin d'un chien de garde pour nous protéger contre l'inflation.

Cela permet de formuler la question d'une façon constructive: y a-t-il moyen d'attaquer l'inflation sans détruire à chaque campagne des dizaines de milliers d'entreprises et d'emplois? En fait, il n'y en a qu'une: l'action directe sur les salaires et les prix (dans les termes de l'équation $d = i + q$, faire diminuer i directement sans comprimer d, de façon à permettre à q d'augmenter). Celle-ci peut prendre trois formes: spontanée, législative ou concertée.

Bien que le fait soit encore peu connu, nous avons vécu depuis 1982 au Québec une forme spontanée d'action directe sur les salaires et les prix. Nos syndicats et nos entreprises ont fait preuve depuis huit ans d'une plus grande modération en la matière que ceux des autres régions du Canada. Comme on a pu le constater à la figure 7, cela s'est produit dans le cas des salaires à partir du creux de la récession de 1982. Dans le cas des prix, la figure 10 (page 240) montre qu'après avoir fidèlement reproduit l'évolution des prix à Toronto pendant 15 ans, les prix à Montréal ont augmenté beaucoup plus modérément que là-bas depuis 1986. La divergence est remarquable en ce qu'elle a persisté pendant plusieurs années et qu'elle a touché tous

les secteurs de la consommation, et non seulement celui de l'habitation comme on pourrait le croire a priori.

Ce phénomène a permis à la croissance de la production au Québec dans la seconde partie de la décennie de contourner partiellement la rigueur monétaire. Dans les termes de l'équation antérieure ($q = d - i$), la banque centrale a fait diminuer d, mais les Québécois ont atténué son impact sur q en comprimant directement i. Une plus forte proportion de la demande globale a ainsi pu se concrétiser en production réelle plutôt que de se dissiper en fumée inflationniste. Il s'agit d'un choix libre et spontané que les travailleurs et les employeurs québécois ont effectué après 1982. La sécurité d'emploi a passé avant les gains salariaux, et le renforcement de la compétitivité avant le gonflement des profits à court terme.

Les conséquences sur l'économie québécoise sont déjà tangibles. En particulier, plusieurs décisions de localisation d'entreprises depuis deux ans ont favorisé le Québec aux dépens de l'Ontario.[28] Et, dans un revirement complet par rapport à 1981-82, l'emploi au Québec depuis le début de la récession de 1990-91 a moins baissé que l'emploi en Ontario (revoir la figure 3). En somme, la modération des salaires et des prix, c'est la politique monétaire expansionniste que les Québécois se sont donnée dans les années 80.

La deuxième forme d'action directe sur les salaires et les prix est de type législatif. La plus connue au Canada est le contrôle généralisé des prix et des salaires qui fut appliqué de 1975 à 1978. Cette politique a produit de bons résultats en permettant au taux d'inflation

---

28 Par exemple, l'Association canadienne des manufacturiers de pièces d'automobiles a fait savoir il y a un an que le Québec est le lieu de fabrication le plus compétitif d'Amérique du Nord dans le domaine.

de baisser de 5 pour cent environ entre ces deux années.[29] À la longue, le contrôle introduit cependant de la rigidité dans le système des salaires et des prix et il met certaines libertés économiques en veilleuse, dont celle de négocier une convention collective sans entraves. Un contrôle partiel fut imposé dans le secteur fédéral en 1982-83 et un autre vient d'être annoncé dans le Budget fédéral de février 1991; mais leur efficacité et leur équité sont plus douteuses.

La troisième forme d'action directe, la concertation, consiste à définir des normes nationales annuelles d'inflation par entente à l'amiable entre les partenaires de l'économie (patronat, syndicats, mouvement coopératif, etc.) et à les appliquer de manière rigoureuse, en assurant l'équité entre le travail et le capital et en permettant une certaine flexibilité au niveau local. Elle se pratique couramment dans plusieurs pays industriels de forte cohésion sociale et très exposés à la concurrence internationale, tels le Japon, l'Allemagne, la Suède, la Suisse, la Norvège ou l'Autriche.

Le témoignage le plus probant en faveur d'une telle approche au contrôle de l'inflation est rapporté au tableau 12 (page 241). On y constate que, pour la période des 15 dernières années, ces pays de consensus social ont connu la meilleure performance macro-économique de tous les grands pays industriels le Canada se contentant d'un résultat plutôt médiocre. Il n'est pas évident que la dynamique socio-politique canadienne se prêterait facilement à ce type de pratique.[30]

---

29 Il s'agit de l'estimation médiane qu'on peut tirer de la dizaine d'études de l'efficacité du contrôle de 1975-78. Aucune "bulle" inflationniste n'a été engendrée en 1979-80 par la suppression du contrôle. L'explosion inflationniste de 1979-81 a plutôt découlé de la hausse énergétique (second choc pétrolier et relèvement des prix canadiens au niveau international).

30 Le dernier Exposé annuel du Conseil économique du Canada, intitulé Une décennie de transitions (Ottawa, 1990, chap. 4) lorgne de ce côté, mais il ne se berce pas d'illusions sur les difficultés d'une telle entreprise.

Mais l'esprit communautaire qui caractérise le Québec augmenterait certainement les chances de réussite d'une telle démarche chez nous. Ce serait, à mon sens, hautement souhaitable.

C.3 L'impératif de l'union monétaire

Que le Québec accède au club des pays de concertation est d'autant plus important que, pour d'autres raisons, il devra continuer à vivre dans une union monétaire avec le Canada, les États-Unis, ou les deux, et qu'il ne disposera pas de sa propre politique monétaire. L'action directe et concertée des Québécois sur leur propre taux d'inflation serait alors le seul moyen à leur disposition pour atténuer l'impact sur leur économie d'une gestion monétaire qu'il réprouveraient parce qu'elle serait trop inflationniste ou trop déflationniste.

L'impératif de l'union monétaire pour le Québec est fondé sur sa très grande intégration économique avec le Canada (surtout l'Ontario) et, de plus en plus, avec les États-Unis (surtout le Nord-Est). Si le Québec doit conserver et renforcer sa position comme base d'opérations pour les entreprises québécoises ou étrangères oeuvrant à l'échelle continentale ou internationale, les taux de change de sa monnaie contre le dollar canadien et le dollar américain doivent être établis à des niveaux raisonnables et stables. Les entreprises planifient leurs investissements pour des horizons très longs (de 10 à 20 ans, par exemple) et ne sont guère intéressées à voir leurs calculs de rentabilité constamment bouleversés par les gyrations des monnaies. À court terme, l'incertitude gèle l'investissement; à long terme, elle le fait fuir.

C'est précisément pour des raisons de cet ordre que la Communauté européenne se dirige progressivement vers une monnaie commune. On n'a pas à rappeler ici le rôle crucial joué par la surévaluation du dollar canadien dans les nombreux cas d'entreprises québécoises qui ont révisé leurs plans d'investissement ou qui se sont implantées aux États-Unis plutôt qu'au Québec depuis trois ans.

Si le Québec demeure dans l'union monétaire canadienne, le taux de change de sa monnaie (le dollar canadien) avec la monnaie du reste du pays (le dollar canadien aussi) demeurera fixe par définition même. La stabilité de sa monnaie par rapport au dollar américain n'est cependant pas assurée, puisque la Banque du Canada, où le Québec ne pourra jamais être qu'un actionnaire minoritaire, peut en décider autrement.

Si le Québec émet sa propre monnaie, non seulement ne sera-t-il pas souhaitable (pour les raisons économiques qui viennent d'être expliquées) qu'il en fasse varier la parité à son gré, mais il ne pourra le faire sans grave danger de fuite spéculative tant que la confiance des Québécois et des étrangers dans la nouvelle monnaie ne sera pas solidement établie. Cela pourrait prendre quelques années. Mais il aura le choix du moment de l'émission de la nouvelle monnaie et de sa parité initiale. Celle-ci serait établie soit par rapport au dollar canadien, soit par rapport au dollar américain, ou encore par rapport à un panier fixe des deux monnaies (par exemple, 60-40) de manière à minimiser les fluctuations conjointes.

La première option équivaudrait à conserver l'union monétaire avec le Canada, la deuxième à réaliser une nouvelle union monétaire avec les États-Unis, la troisième à une combinaison des deux premières options. Nous aurions le choix entre M. Crow, M. Greenspan, ou une moyenne pondérée des deux, les poids pouvant être révisés ultérieurement à mesure que les parts commerciales du Québec évolueront. Ma préférence irait à cette dernière option. Il va de soi que, si la parité du dollar canadien était fixée par rapport au dollar américain, les trois options seraient équivalentes.

Un ensemble de conclusions se dégagent de la présente section. Premièrement, le Québec sera nécessairement en situation d'union monétaire avec le Canada ou les États-Unis dans les années à venir. Même s'il décide d'émettre sa propre monnaie, les exigences initiales d'établissement de la confiance nationale et internationale

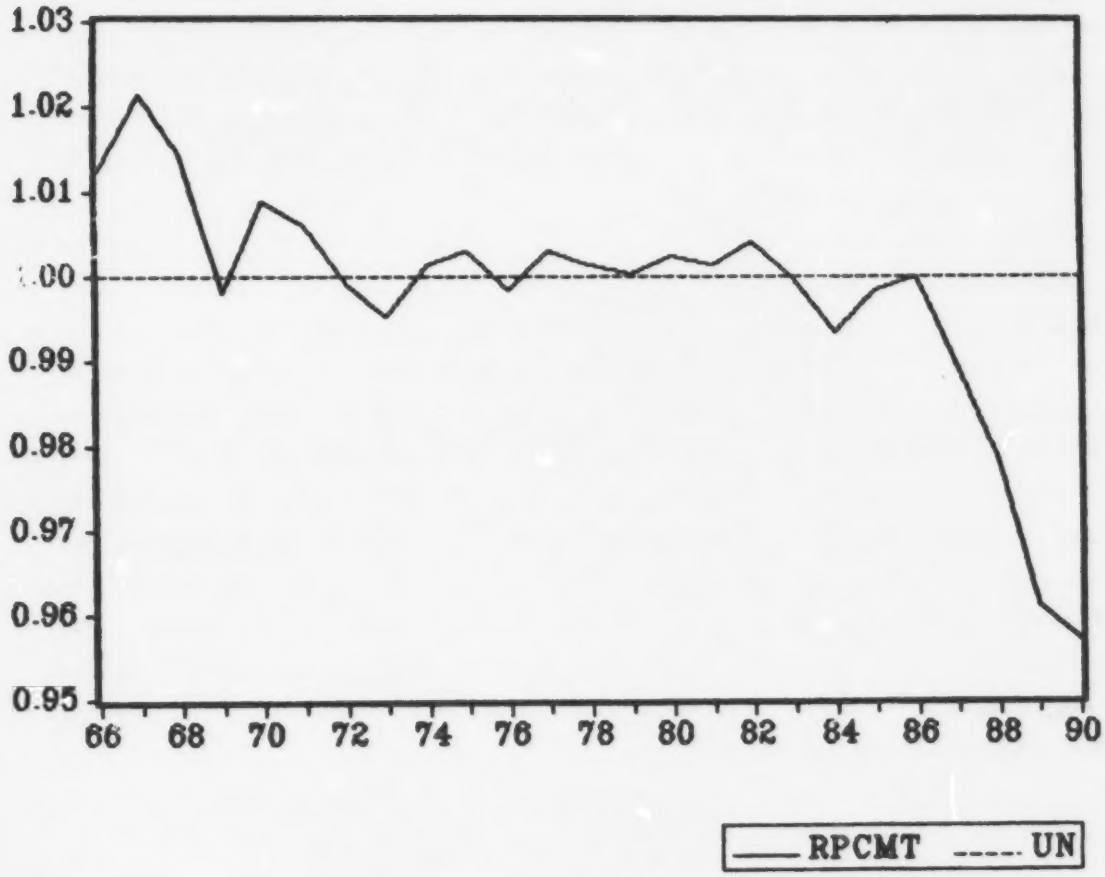
l'empêcheront d'en faire varier la parité à son gré. Il devra donc accepter de vivre, directement ou indirectement, avec la politique monétaire de banques centrales qu'il ne contrôle pas. Tout comme à l'heure actuelle, cette politique fera tantôt son affaire, tantôt pas.

Deuxièmement, le fait pour le Québec d'avoir sa propre monnaie et de pouvoir en faire varier la parité à son gré serait insuffisant pour assurer le plein emploi. Car, d'une part, notre chômage structurel est élevé pour des raisons telles que nos profondes mutations industrielles et la sous-qualification d'une partie de notre main-d'oeuvre. Ces raisons n'ont rien à voir avec l'orientation de la politique monétaire. En pratique, cela signifie que l'inflation au Québec prendrait son envol dès que nous essaierions de porter notre taux de chômage sous la barre des 7 ou 8 pour cent.

D'autre part, même à ce niveau de chômage, le Québec devra affronter les perturbations inflationnistes qui continueront de l'assaillir de l'intérieur comme de l'extérieur et aura besoin d'un instrument efficace de lutte contre l'inflation qui soit en même temps respectueux de la croissance et de l'emploi. La seule voie possible du Québec vers le plein emploi sans inflation serait une action directe et concertée des grands partenaires économiques sur les salaires et les prix, qui viserait à fixer annuellement une norme d'inflation équitable et flexible. C'est la seule politique monétaire autonome qui nous soit accessible. C'est peut-être également la plus prometteuse, parce qu'elle repose sur la cohésion sociale qui, à notre époque, est indispensable au succès économique des nations.

FIGURE 10

Rapport entre le niveau des prix (IPC)
de Montréal et celui de Toronto,
1966-1990
(pourcentages)



Sources: Statistique Canada, L'indice des prix à la consommation, n° de catalogue 62-001.

TABLEAU 12

Taux de chômage, taux d'inflation et indicateur de malaise global dans 17 pays industriels, moyennes des années 1974 à 1989 (pourcentages)

Pays	Chômage	Inflation	Malaise global[a]
Suisse	0,5	3,6	4,1
Autriche	2,5	4,8	7,3
Japon	2,3	5,2	7,5
Allemagne	4,6	3,6	8,2
Suède	1,9	8,6	10,5
Norvège	2,4	8,4	10,8
Pays-Bas	6,5	4,5	11,0
Etats-Unis	7,1	6,6	13,7
Finlande	4,7	9,3	14,0
Belgique	9,1	6,2	15,3
Nouvelle-Zélande	3,1	12,6	15,7
France	7,4	8,6	16,0
Danemark	7,6	8,4	16,0
Canada	8,5	7,5	16,0
Australie	6,6	9,7	16,3
Royaume-Uni	7,6	10,3	17,9
Italie	9,0	12,9	21,9

[a]L'indicateur de malaise global est égal à la somme des taux de chômage et d'inflation. Il fut proposé dans les années 60 par l'économiste américain Arthur Okun. La décision d'accorder des poids égaux aux deux mesures dans le calcul de l'indice est évidemment arbitraire.

Source: OCDE, Perspectives économiques de l'OCDE, juin 1990, tableaux R11 et R19.

CHAPITRE 5
INTÉGRATION FINANCIÈRE INTERNATIONALE ET INTERDÉPENDANCE DES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES NATIONALES

Daniel Racette

RÉSUMÉ

L'indépendance d'un gouvernement en matière macro-économique est généralement associée à la latitude dont il dispose dans l'utilisation de ses politiques monétaire et budgétaire pour la stabilisation de l'activité économique. Cependant, au cours de la dernière décennie, l'intégration des marchés internationaux est venue transformer de manière profonde et durable l'environnement dans lequel opèrent les politiques de stabilisation.

La théorie économique a depuis longtemps démontré que ce sont les marchés concurrentiels qui sont les plus susceptibles de régler efficacement les problèmes d'allocation des ressources. Les bouleversements que nous avons connus au cours des années 80 donnent justement un rôle plus important aux mécanismes de marché à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, quelle place reste-t-il pour des politiques de stabilisation nationales indépendantes? Avec l'intégration internationale des marchés financiers, ce sont les marchés plutôt que les autorités gouvernementales qui déterminent les taux d'intérêt. C'est ainsi que s'établissent les primes de risque de crédit et de change imposées à chaque pays en fonction des comportements passés et présents des gouvernements dans l'utilisation de leurs politiques budgétaire et monétaire. Avec l'arbitrage entre les marchés, la prime de risque s'applique non seulement aux emprunts gouvernementaux mais aussi à tous les emprunts privés.

Une analyse de la situation récente des pays industrialisés et des tendances qui se dessinent à l'horizon permet de constater que les

pays qui n'ont pas su restreindre leur usage des politiques macro-économiques se retrouveront, au cours des prochaines années, dans une situation concurrentielle difficile. Étant donné les chocs récents que ces pays ont connus, les apports de fonds en provenance du Japon et de l'Allemagne seront réduits considérablement. De plus, l'Europe s'est dotée d'un cadre institutionnel qui, en mettant à profit les avantages de la coordination des politiques et la pression des pairs, garantit aux marchés une discipline monétaire basée sur la stabilité des prix. Tout pays qui ne s'astreindra pas à une discipline aussi claire et stricte devra en subir le contrecoup par le biais d'une prime de risque plus élevée sur les marchés financiers. Ces primes seront d'autant plus lourdes qu'elles s'ajouteront, au cours des prochaines années, à des taux d'intérêt élevés causés par une réduction marquée de l'épargne internationale.

Advenant l'émergence d'un État souverain québécois, c'est le modèle européen qui semble le plus susceptible d'inspirer la conception d'un cadre monétaire viable et concurrentiel. Avec une banque centrale indépendante des pouvoirs publics (et, dans un avenir plus éloigné, une monnaie unique), les nations européennes arriment leur politique monétaire à la discipline de la stabilité des prix. Si une entente peut intervenir dans un cadre semblable avec des pays voisins et, en particulier avec le reste du Canada, un nouvel État québécois aura tout avantage à y adhérer pour bénéficier dès le départ de la crédibilité que cette entente permettra. Par ce biais, on perdra bien sûr en termes d'indépendance de la politique monétaire, mais c'est un prix relativement faible à payer si on le compare aux bénéfices de l'intégration monétaire: crédibilité de la politique monétaire renforcée par la pression des pairs, stabilité des prix sur les marchés internes qui assainit le climat sur les marchés de main-d'oeuvre, stabilité des changes qui facilite les échanges internationaux, primes de risque minimisées qui réduisent ainsi les coûts de financement des investissements productifs nationaux. La politique budgétaire demeurera un instrument de stabilisation disponible mais il faudra en

faire un usage parcimonieux pour éviter de voir s'accroître la prime de risque de crédit associée à la dette gouvernementale nationale.

I. INTRODUCTION

L'indépendance d'un gouvernement en matière macro-économique est généralement associée à la latitude dont il dispose dans l'utilisation de ses politiques monétaire et budgétaire pour la stabilisation de l'activité économique. Cependant, les marchés internationaux ont connu, au cours de la dernière décennie, des transformations profondes et durables qui pourraient remettre en cause l'indépendance des nations dans la gestion de leurs politiques de stabilisation. Déréglementation et décloisonnement des marchés financiers, abolition des contrôles de changes dans plusieurs pays, libéralisation des échanges commerciaux et, plus récemment, effondrement du rideau de fer sont quelques exemples des changements qui ouvrent toutes grandes les frontières entre les nations du monde et risquent ainsi de modifier en profondeur l'environnement dans lequel opèrent les politiques nationales monétaire et budgétaire.

La théorie économique a depuis longtemps démontré que ce sont les marchés concurrentiels qui sont les plus susceptibles de régler efficacement les problèmes d'allocation des ressources. Les bouleversements que nous avons connus au cours des années 80 accordent justement un rôle plus important aux mécanismes de marché à l'échelle mondiale. Il faut cependant que tous les agents économiques, firmes, gouvernements et ménages, soient conscients que ce mouvement de libéralisation suppose que ce sont principalement les marchés internationaux qui sanctionneront désormais les comportements en établissant les prix et les taux d'intérêt. Dans ce contexte, quelle place reste-t-il pour des politiques de stabilisation nationales indépendantes? Même si, en principe, l'intégration des marchés financiers devrait permettre à chaque pays de compter sur l'épargne internationale pour financer ses déficits d'épargne nationale, comme en témoignent d'ailleurs les forts mouvements de capitaux des

années 80, les contraintes qu'impose la concurrence internationale en matière de politiques macro-économiques sont majeures. Elles obligent les gouvernements, même des pays les plus grands, à adhérer à une solide discipline dans l'utilisation de ces instruments.

C'est dans cette optique que nous nous proposons d'analyser un ensemble de phénomènes reliés à l'intégration financière internationale et à la conduite des politiques macro-économiques de stabilisation. Dans la première partie du texte, nous décrirons les caractéristiques et les conséquences principales de l'intégration internationale des marchés financiers. Nous y constaterons que les gouvernements y ont vu leur marge de manoeuvre sensiblement réduite dans la détermination des taux d'intérêt.

Dans la deuxième partie, nous étudierons la situation présente des principaux pays industriels pour tenter d'inférer le contexte dans lequel opéreront les politiques monétaires et budgétaires en Amérique du Nord au cours des prochaines années. Nous y établirons que les grands fournisseurs de fonds sur les marchés financiers internationaux, l'Allemagne et le Japon, se sont arrimés à une solide discipline monétaire définie en termes de stabilité des prix. En outre, il semble qu'après la période de grande ouverture des marchés financiers pendant les années 80, on puisse s'attendre que l'intégration financière (et peut-être même commerciale) prenne une nouvelle orientation vers l'émergence de grands blocs continentaux. Ces constatations rendent impérieuse pour l'Amérique du Nord l'adoption de politiques macro-économiques disciplinées. En effet, les États-Unis et le Canada, deux pays actuellement dépendants de l'épargne étrangère, se trouveront dorénavant dans une situation de concurrence féroce sur le marché international pour une épargne mondiale de plus en plus restreinte.

La troisième partie du texte conclura en tirant les leçons des arguments précédents quant à la discipline que devraient dorénavant s'imposer les gouvernements dans la conduite de leurs politiques

macro-économiques. Il nous faut souligner ici que nous aborderons essentiellement les problèmes du point de vue des grands pays industrialisés. Le traitement des problèmes des pays en voie de développement et des pays sur-endettés dépasse largement le cadre de notre analyse et ne ferait qu'accentuer la force de nos conclusions quant à la nécessité, pour les pays industrialisés, d'éviter de s'engager dans des comportements excessifs et déstabilisateurs dans l'utilisation de leurs politiques macro-économiques.

II. L'INTÉGRATION DES MARCHÉS DES CAPITAUX: PHÉNOMÈNE ET CONSÉQUENCES

Le phénomène de l'intégration internationale des marchés financiers n'est bien sûr pas nouveau et il a débuté avant les années 80. Le Canada, par exemple, bénéficie depuis maintenant plusieurs décennies d'un marché financier très étroitement intégré à celui des États-Unis. Jusqu'à récemment, les marchés financiers du Japon et des pays européens étaient cependant très réglementés et relativement fermés. Depuis la fin des années 70, le développement de l'intégration financière internationale a pu prendre toute son ampleur grâce aux progrès technologiques dans les domaines des communications et de l'informatique. Mais l'intégration n'aurait pu avoir lieu sans la volonté des gouvernements de déréglementer les marchés nationaux et de les ouvrir aux institutions financières étrangères. L'essor des relations commerciales à l'intérieur de la Communauté européenne a sûrement contribué fortement au mouvement qui a pris des formes et des allures différentes selon les pays[1].

Au niveau national, la libéralisation des marchés financiers s'est traduite, d'une part, par la déréglementation des taux d'intérêt dans le

---

1 Ainsi, la Grande-Bretagne a connu son fameux Big Bang alors que la progression a été plus lente dans d'autres pays européens. La France n'a abandonné ses contrôles de changes qu'en janvier 1990 et plusieurs marchés financiers restent encore très réglementés notamment en Allemagne.

système bancaire et, d'autre part, par le décloisonnement entre les diverses formes d'institutions financières. Au niveau international, l'intégration financière s'est effectuée par le biais du démantèlement des contrôles de capitaux, d'une plus grande ouverture des marchés nationaux aux institutions financières étrangères, de la création et du développement de marchés «offshore» et, finalement, de la création de multiples instruments financiers offrant une très grande flexibilité aux prêteurs et aux emprunteurs sur les marchés nationaux et internationaux.

Les nombreuses mutations que nous venons de décrire ont pour effet de rehausser la mobilité des capitaux pour ainsi permettre une meilleure allocation de l'épargne à travers le monde. Avant le mouvement récent d'intégration des marchés financiers, chaque pays devait généralement se confiner en bonne partie à sa propre épargne pour financer ses besoins nationaux de fonds. Les chiffres du tableau 1 (en appendice) illustre bien cette réalité. On y retrouve, pour les trois dernières décennies, les données sur l'investissement net (qui représentent les besoins de fonds dans chaque économie), l'épargne nette nationale et le financement de l'investissement net par l'épargne étrangère pour les pays du Groupe des Sept en plus de l'Australie et de la Suisse. Les chiffres sur l'investissement net financé par l'épargne étrangère (colonnes ombrées) nous intéressent tout particulièrement ici[2]. Dans l'ensemble, au cours des deux premières décennies (60 et 70), l'apport de l'épargne étrangère dépasse rarement 1% du PIB. Malgré l'intégration croissante des marchés financiers internationaux, chaque pays devait alors financer une part très substantielle de ses investissements nets. Les seuls pays à avoir recours systématiquement à l'épargne étrangère sont l'Australie et le Canada, deux pays caractérisés par des investissements massifs dans les

---

2 Dans ces colonnes, un chiffre négatif indique qu'un pays finance l'étranger grâce à une épargne intérieure excédentaire alors qu'un chiffre positif indique du financement venant de l'étranger.

secteurs de ressources et des marchés financiers nationaux trop limités pour financer de tels projets d'envergure.

Selon la dernière colonne du tableau 1, l'intégration financière a conduit, au cours des années 80, à une utilisation beaucoup plus forte de l'épargne étrangère. La moyenne des statistiques en valeurs absolues du financement extérieur de l'investissement national double au cours de cette décennie par rapport aux moyennes correspondantes de chacune des deux autres décennies. En contrepartie de l'Allemagne, du Japon et de la Suisse qui ont de forts excédents de leur épargne nationale, l'Australie, les États-Unis et le Canada empruntent de manière massive sur les marchés étrangers[3]. Le mouvement de déréglementation et d'ouverture des marchés a donc mené à une très grande mobilité des capitaux au cours de la dernière décennie[4]. Les autorités gouvernementales devront désormais tenir compte de cette mobilité des capitaux dans l'établissement de leurs politiques macro-économiques.

La conséquence la plus évidente de l'intégration financière internationale devrait être l'égalisation des taux de rendement entre les divers marchés. Avec l'intégration financière, les capitaux devraient se déplacer des pays en surplus de fonds, où les taux d'intérêt auraient tendance à être relativement bas, vers les pays en déficit d'épargne, où les taux d'intérêt seraient élevés. Par ce mécanisme d'arbitrage, on devrait assister à une égalisation des taux de rendement entre les pays. Le tableau 2 présente, avec les taux d'inflation, la moyenne des taux d'intérêt réels (taux nominaux corrigés

---

3 Ces moyennes sur la décennie masquent les résultats de certaines années récentes alors que, par exemple en 1987, l'Allemagne et le Japon se sont retrouvés avec des surplus correspondant respectivement à 4,0% et 3,6% de leur PIB et les États-Unis avec un déficit de 3,6% de son PNB.

4 L'analyse des données du tableau I illustre de manière simple les résultats d'études économétriques plus complexes sur le sujet: voir en particulier Feldstein et Horioka (1980), Frankel (1989) et Feldstein et Bachetta (1989).

de l'inflation) de court terme au cours des trois dernières décennies dans les pays du Groupe des Sept. Il est très difficile de conclure de l'observation de ces chiffres que les taux d'intérêt des divers pays sont plus rapprochés au cours des années 80 qu'ils ne l'étaient au cours des deux autres décennies. Les moyennes présentées cachent bien sûr la dynamique des mouvements. Une observation plus détaillée permettrait de constater que les taux d'intérêt réels se déplacent plus clairement de concert au cours de la dernière décennie qu'au cours des deux précédentes[5]. On note au graphique 1 (en appendice, avec les données correspondantes au tableau 8 qui suit) un certain parallélisme depuis 1985 dans l'évolution de la moyenne des taux d'intérêt réels annuels entre les divers pays du Groupe des Sept[6].

Mais, les graphiques 1 et 2 permettent surtout de faire ressortir que les marchés attribuent aux divers pays des primes de risque différenciées. Ainsi, l'Allemagne et le Japon jouissent de manière systématique de taux d'intérêt réels inférieurs à ceux de tous les autres pays du Groupe des Sept. Le graphique 1 est particulièrement clair à cet égard pour le cas allemand. Le graphique 2 montre par ailleurs qu'à la faveur des coûts escomptés de l'unification allemande, le Japon est devenu, en 1989, le pays bénéficiant des taux réels les plus bas du Groupe des Sept. De plus, on y remarque que les États-Unis et le Canada ont généralement dû payer une prime sur les marchés financiers par rapport à l'Allemagne et au Japon au cours des dernières années.

---

5 Des études récentes analysent ce problème en profondeur. Voir, en particulier, Caramazza et alii (1986) et Fukao et Hanazaki (1987).

6 Le parallélisme n'est bien sûr pas parfait surtout qu'il s'agit là de moyennes annuelles sur une période incluant l'épisode du krach boursier qui a donné lieu à des réactions diverses des autorités monétaires. On remarque de plus que la France a pu, en 1985 et 1986, diverger du reste du peloton grâce à ses contrôles de change. La perspective de leur abandon les a cependant fait rejoindre les autres pays à partir de 1987.

Les primes de risque découlent de l'existence de gouvernements souverains disposant de politiques monétaires, budgétaires et de taxation indépendantes. En ce sens, on peut subdiviser ces primes en trois parties. La première est celle qui reflétera les différences de politiques de taxation et de réglementation entre les divers pays. Un investisseur voudra s'assurer, lorsqu'il investit à l'étranger, que son rendement après impôt est au moins aussi grand que celui qu'il pourrait obtenir dans les mêmes conditions sur son propre marché national. Selon Caramazza et alii (1986), ce facteur joue cependant un rôle mineur dans les faits parce que les traitements fiscaux des rendements d'intérêt ont généralement été harmonisés du moins entre les pays industrialisés[7].

La deuxième partie de la prime de risque est reliée à l'indépendance des politiques budgétaires. Le gouvernement d'un pays pourrait s'aventurer à financer ses activités au-delà de ses capacités de paiement tout comme un individu ou une firme. Les marchés financiers devraient reconnaître ces comportements et imposer une prime de risque de crédit à de tels emprunteurs[8]. Les pays sur-endettés ont clairement vécu ce problème et doivent maintenant payer des primes importantes et même, dans certains cas, se sont vus couper l'accès aux marchés financiers internationaux. Les tests empiriques n'ont pas pu démontrer, à ce jour, l'existence de telles primes au niveau des pays industrialisés.

---

7 Fultao et Hanazalti (1987) montrent comment, en l'absence de primes reliées à la fiscalité sur les marchés internationaux, l'existence de distorsions fiscales différentes entre les pays, surtout du point de vue du régime d'imposition des entreprises, peut empêcher la mobilité des capitaux d'accomplir son rôle d'allocation efficace de l'épargne internationale. On risque alors de voir l'épargne se déplacer vers les usages moins profitables à la faveur des distorsions créées par la fiscalité.

8 Frankel (1982) démontre théoriquement que la prime de risque attachée aux emprunts dans une devise quelconque est reliée au poids relatif de la dette gouvernementale dans l'économie.

La dernière partie de la prime découle de l'indépendance des politiques monétaires. Lorsqu'il place ses fonds dans une monnaie quelconque, un investisseur étranger doit se couvrir contre le risque de perte dans le cas d'une dépréciation de la devise. La dépréciation anticipée sera d'autant plus grande que les autorités monétaires du pays laissent libre cours à une inflation supérieure à celle des partenaires commerciaux. À cet égard, les écarts de conduite passés de la banque centrale d'un pays laissent leur empreinte pendant un certain temps dans l'esprit des investisseurs. Ainsi, les écarts de taux d'intérêt imposés aux emprunteurs français à l'heure actuelle, malgré les bonnes performances de leur banque centrale face à l'inflation au cours des dernières années, trouvent leur source dans les excès inflationnistes des années 70 qui ont entaché la crédibilité de la Banque de France quant à sa détermination à poursuivre la stabilité des prix[9].

En résumé, c'est l'évaluation par les marchés financiers du poids présent et futur de l'inflation (prime de change), de la dette gouvernementale (prime de crédit) et de l'imposition des revenus de placement qui détermine les écarts de taux d'intérêt entre les pays. Dans le cas des pays industrialisés, les résultats des tests empiriques indiquent que, lorsqu'un pays abuse de l'instrument budgétaire, plutôt qu'un risque de crédit, c'est le risque de «monétisation» du déficit par la politique monétaire qui entraîne le marché à imposer des primes de risque de change. Quoi qu'il en soit, il ne faut donc pas se surprendre d'observer des différentiels de taux d'intérêt entre les marchés malgré l'intégration financière internationale. Bien au contraire, il s'agit là du mécanisme par lequel les marchés peuvent

---

9 En 1989, le taux d'inflation en France était de 3,4 % contre 2,5 % en Allemagne. Selon le graphique 1, les emprunteurs français payaient pourtant, pendant cette même année, une prime de près de 2 % par rapport aux Allemands. Comme l'indique les taux d'inflation au tableau 2, la banque centrale française a eu recours à des politiques inflationnistes au cours des années 70 et au début des années 80 alors que la Bundesbank, la banque centrale allemande, a toujours adhéré à une solide discipline monétaire.

sanctionner les comportements des agents économiques. Dans le contexte de la mobilité des capitaux, ce sont les marchés financiers qui déterminent les taux d'intérêt et imposent ainsi un prix à l'indiscipline des politiques macro-économiques. La prime de risque s'appliquera cependant non seulement aux gouvernements mais aussi à tous les emprunteurs privés nationaux étant donné l'arbitrage entre les marchés locaux et internationaux.

III. SITUATION ACTUELLE DES GRANDS PAYS INDUSTRIALISÉS

Le but de cette partie du travail est de présenter la situation de certains grands pays industrialisés pendant les années 80 pour situer les contraintes auxquelles feront face les politiques macro-économiques dans le contexte nord-américain au cours de la prochaine décennie. Nous présenterons tout d'abord la position de certains pays qui n'ont pas su s'imposer une discipline stricte dans la conduite des politiques macro-économiques pour évaluer leur situation actuelle. Puis nous ferons état de la concurrence à laquelle seront confrontés ces pays étant donné la situation de ceux qui furent les principaux bailleurs de fonds au cours des années 80 (l'Allemagne et le Japon) et la direction que semble prendre le développement du projet européen. Cette concurrence sera d'autant plus forte qu'elle se fera dans un contexte où la quantité d'épargne disponible se contracte de plus en plus au niveau mondial.

1. De l'indiscipline des politiques et de ses conséquences

LES ÉTATS-UNIS

Au début des années 80, les États-Unis tentèrent de profiter du contexte des taux de change flexibles et de l'intégration croissante des marchés financiers pour adopter une combinaison de politiques macro-économiques différente de celle des autres pays industrialisés. Alors que les pays européens et le Japon resserraient leur politique budgétaire, les autorités

gouvernementales américaines adoptèrent, pour relancer l'économie à la suite de la récession, une politique budgétaire expansionniste qui prit notamment la forme d'une baisse de taxes. De plus, comme on s'en rappellera sans doute, le président du Federal Reserve (la banque centrale américaine), Paul Volcker, avait décidé depuis 1979 de juguler l'inflation et il gardait une poigne de fer sur la politique monétaire.

Au niveau national, les politiques eurent le succès escompté puisque l'économie américaine connut une reprise vigoureuse et que l'inflation ralentit substantiellement. Cependant, la combinaison des deux politiques devait entraîner une hausse importante des taux d'intérêt américains particulièrement vis-à-vis les taux correspondants du reste du monde. À la faveur de l'intégration financière internationale, les capitaux affluèrent aux États-Unis ce qui provoqua une appréciation importante (d'environ 60% de 1980 à 1984) du dollar américain en termes des monnaies de leurs partenaires commerciaux. Le tableau 3 permet d'illustrer le contexte en présentant, pour les États-Unis pendant les années 80, le détail du solde du compte courant, de l'épargne privée nette et du solde budgétaire. Comme on peut le constater, la forte appréciation du dollar américain entraîna, particulièrement à partir de 1984, un lourd déficit du solde du compte courant de la balance des paiements. La politique budgétaire expansionniste avait aussi créé un déficit budgétaire important (dernière colonne du tableau). Étant donné les taux d'épargne privée anémiques des Américains (troisième colonne), les États-Unis se retrouvaient dans la fameuse situation des twins deficits, c'est-à-dire des déficits du budget gouvernemental et du solde du compte courant très comparables et tous les deux extrêmement difficiles à résorber.

Face à l'accumulation d'une dette extérieure prenant des proportions inquiétantes, les pays industriels du Groupe des

Cinq[10] signalent, en septembre 1985, l'Accord du Plaza Hotel pour ramener le dollar américain à des valeurs plus susceptibles de rétablir l'équilibre des échanges internationaux. En vérité, cet Accord ne faisait qu'entériner et accélérer un mouvement de dépréciation du dollar américain que le marché avait déjà amorcé. Mais, on jetait malgré tout les bases d'un système possible de coordination des politiques macro-économiques à l'échelle internationale avec des rencontres annuelles des responsables des politiques macro-économiques et la signature d'autres accords de coordination des politiques de change tel que l'Accord du Louvre en février 1987. Les mécanismes de ce système devaient cependant s'avérer trop imprécis et diffus pour garantir une coordination fructueuse des politiques. Chose certaine, les États-Unis y perdirent la place prédominante qu'ils avaient occupée jusque là sur la scène internationale en termes économiques et politiques.

Les analystes de la situation américaine sont unanimes dans leur diagnostique: au cours des années 80, les Américains ont emprunté pour financer leurs dépenses courantes[11]. La solution du problème ne peut donc résider que dans la résorption du déficit budgétaire[12]. Les États-Unis se retrouvent maintenant face à des marchés financiers qui se replient pour un ensemble de raisons

---

10 Quelques mois plus tard, le groupe s'élargissait pour inclure le Canada et l'Italie pour former le Groupe des Sept (G7).

11 «From a Japanese perspective, the US has been having an enormous cocktail party for the last five years and Japan has been paying the bill. They (the Japanese) think it's about time for the US to start paying their own bills.» (Russell Jones, UBS Phillips Drew International, cité dans The Globe and Mail, 18 octobre 1990).

12 Selon de nombreuses études, les ajustements habituels par le revenu ou les prix ont trop tardé à se produire pour qu'on puisse y compter pour rétablir l'équilibre sans une action concertée du gouvernement américain pour résorber son déficit budgétaire. Pour un excellent survol de cette question, voir Girardin (1990).

qui jouent contre eux: ralentissement sérieux de l'activité économique, anticipations inflationnistes, problèmes liés à la crise des caisses d'épargne et des marchés des junk bonds, crise dans le domaine de l'immobilier qui fragilise la situation des agents économiques endettés.

Les politiques budgétaire et monétaire américaine ont donc peu de marge de manoeuvre: les coupures budgétaires nécessaires au rétablissement de l'équilibre externe risquent de coïncider avec une récession. L'exercice sera d'autant plus difficile qu'en plus des rigidités politiques du processus budgétaire, les recettes fiscales décroîtront alors que les dépenses devraient augmenter à cause du ralentissement économique. Mais la prime de risque que doivent payer les Américains découle surtout de la méfiance des marchés internationaux à l'égard de la politique monétaire américaine. Le Federal Reserve ne jouit pas d'une réputation aussi solide de discipline que ses vis-à-vis allemands ou japonais et sa marge de manoeuvre en est d'autant réduite. Toute tentative du Federal Reserve de baisser les taux d'intérêt de court terme se traduira par un effondrement du dollar américain ou par une prime de risque importante sur les titres de long terme. Les marchés financiers internationaux attendent une baisse significative du déficit budgétaire pour réduire les primes de risque sur les titres américains à cause de la faible crédibilité du Federal Reserve dans les circonstances actuelles.

LE CANADA

Même si, à cause de sa taille absolue, on a plus étudié le cas américain, le problème canadien est fort probablement plus grave que celui des États-Unis. L'économie canadienne dépend très fortement de son commerce extérieur et de l'épargne étrangère. Comme le montrait le tableau 1, le Canada puise depuis déjà longtemps à même les marchés de capitaux internationaux pour se financer. Au cours des années 50 et 60, les déficits du compte

courant étaient en fait bénéfiques puisqu'ils correspondaient au financement à l'étranger du développement des secteurs de ressources et de l'infrastructure de communications. Dans de telles conditions, les investissements qui accompagnent l'emprunt permettent d'accroître la capacité productive du pays qui sera ainsi en mesure de rembourser sa dette extérieure.

Durant les années 80, les Canadiens se sont mis à financer dans une plus large mesure leur consommation. Les entrées sous forme d'investissements directs nets ont cessé depuis 1975, année qui coïncide avec le dernier surplus budgétaire gouvernemental fédéral. Comme le montrent les chiffres de la dernière colonne du tableau 4, le déficit budgétaire a atteint de très fortes proportions pendant les années 80 et c'est grâce à un taux d'épargne privée très élevé (troisième colonne) que le Canada a pu éviter, de 1982 à 1984, un déficit du compte courant. La baisse du surplus d'épargne privée et des déficits budgétaires encore élevés malgré les efforts qui ont été déployés, expliquent le retour de déficits extérieurs substantiels au cours de la deuxième moitié de la décennie. En 1989, à 16 milliards de dollars, notre déficit est plus élevé, per capita, que le déficit extérieur américain.

Mais le problème est plus sérieux quand on considère le fardeau de la dette extérieure. Alors que les États-Unis ont une dette extérieure qui correspond à 8% de leur PNB, celle du Canada s'élève à 40% du PIB. Ainsi, en 1989, les dépenses en intérêts sur cette dette s'élevaient à 22 milliards de dollars, soit 3,4% du PIB. Bien qu'il s'agisse en partie du résultat d'une dette accumulée pendant une période de développement intense, les emprunts massifs récents sur le marché international ont surtout servi à financer la consommation et découlent en grande partie de la «désépargne» du gouvernement. Si l'épargne avait plutôt été canalisée vers des investissements productifs, le stock de capital à la disposition de la main-d'oeuvre aurait été plus

abondant et l'économie canadienne aurait été plus compétitive sur les marchés internationaux. À cause de la "désépargne" publique, c'est l'inverse qui s'est produit et le Canada est en perte de vitesse dans l'ensemble des pays industrialisés pour sa productivité et, partant, sa compétitivité.

Encore plus qu'aux États-Unis, il devient donc impérieux de résorber le déficit budgétaire canadien pour abaisser le degré de dépendance de l'économie vis-à-vis de l'épargne étrangère. Il sera de plus en plus difficile de garder la confiance des investisseurs étrangers. La nervosité des Japonais face au marché américain est difficilement dissociable de leur nervosité à l'égard du marché canadien. Le repli qui s'annonce risque d'être onéreux si des mesures ne sont pas prises à courte échéance. Le différentiel d'intérêt actuellement imposé aux Canadiens s'élève, en termes nominaux, à plus de 400 points de base depuis déjà un certain temps. En partie, ce différentiel est le prix qu'il faut actuellement payer pour attirer les fonds vers les marchés canadiens. Il reflète aussi l'intensité de la politique monétaire canadienne mais on est en droit de se demander ce que le marché exigerait s'il devait s'inquiéter plus que maintenant d'une «monétisation» des déficits budgétaires. Les investisseurs étrangers ont généralement confiance que la Banque du Canada résistera suffisamment longtemps à des pressions à la dépréciation pour que le différentiel d'intérêt protège leurs gains. Mais, en imposant des primes de risque importantes, les marchés internationaux signalent qu'ils estiment que la discipline monétaire sera difficile à tenir surtout avec la récession qui fait surgir de partout des appels à la réduction des taux d'intérêt et de change. Si la politique monétaire ne reçoit pas un solide appui de la politique budgétaire, les primes de risque ne pourront aller qu'en augmentant.

LA GRANDE-BRETAGNE

Selon l'analyse des cas canadien et américain, les primes de risque observées aux graphiques 1 et 2 découlent de la méfiance des marchés internationaux quant à la détermination anti-inflationniste des politiques monétaires face à des déficits budgétaires gouvernementaux importants. L'examen de l'expérience britannique récente nous fait voir que, même en présence de la discipline budgétaire, les marchés sanctionnent les écarts de conduite de la politique monétaire. Comme on peut le constater au tableau 5, la Grande-Bretagne a réussi, ne serait-ce que temporairement, à endiguer son déficit budgétaire au cours des années 80. Mais le solde du compte courant britannique est devenu déficitaire au moment même où son solde budgétaire devenait positif. Ce paradoxe apparent s'explique par la politique monétaire inflationniste des dernières années. En tentant de stimuler l'économie par le biais d'un augmentation de la masse monétaire, la politique britannique a conduit à une inflation de plus de 10% et, comme le montre le tableau 5, a réduit l'épargne privée et encouragé indûment l'investissement. Les marchés financiers n'ont pas tardé à réagir et, comme on peut le voir au graphique 1, ils ont sanctionné ces excès avec une prime de risque de change importante en 1989.

L'expérience britannique suscite aussi l'intérêt à cause de l'entrée récente de la Grande-Bretagne dans le Système monétaire européen. On sait toute la résistance qui avait été opposée à ce mouvement à cause, entre autres, du rôle symbolique de la livre sterling sur les marchés internationaux. Les Britanniques ont sûrement renoncé à leur indépendance en matière monétaire en comprenant les bénéfices de leur participation à la discipline

monétaire européenne[13]. Il s'agit là d'un signe des temps qu'on peut mieux interpréter en analysant les expériences des pays qui ont su s'imposer la discipline des politiques macro-économiques.

2. Les bénéfices de la discipline et les tendances récentes

LE JAPON

Comme on peut le constater à l'examen du tableau 1 et même si on tient compte de la tendance des mesures à surestimer l'épargne dans ce pays, le Japon a un taux d'épargne très élevé depuis déjà plusieurs décennies. Avec de tels taux d'épargne, les Japonais ont, au cours des années 60 et 70, surtout investi dans leur économie pour faire progresser leur productivité[14]. Grâce aux gains de compétitivité qui en ont découlé, leurs biens et services ont envahi les marchés étrangers et ils ont ainsi dégagé un solide surplus du compte courant. Selon les chiffres du tableau 6, les surplus d'épargne privée japonais ont été, jusqu'à 1987, suffisamment élevés pour leur permettre de dégager un surplus du compte courant malgré d'importants déficits gouvernementaux. Par ailleurs, le gouvernement a entrepris une rationalisation budgétaire qui a transformé le déficit gouvernemental en un surplus avant même que l'épargne privée nette ne devienne négative vers la fin de la décennie. L'accumulation des surplus du compte courant a permis aux

---

13 Bishop (1990, p. 2) calcule que l'adhésion de la Grande-Bretagne au système monétaire européen devrait permettre de réduire les primes à payer sur la dette nationale de 3% étant donné le surplus budgétaire courant. Le bénéfice annuel pour le gouvernement se chiffrerait ainsi à plus de 5 milliards de livres sterling.

14 De 1961 à 1989, leurs gains de productivité dans l'industrie manufacturière s'établissaient en moyenne à plus de 6% par année alors que la moyenne (les incluant) pour les pays du Groupe des Sept était de moins de 4%. (Voir, 60ième Rapport Annuel de la Banque des règlements internationaux, 1990, p. 32-33).

Japonais de devenir des acteurs de premier plan sur les marchés financiers internationaux. Avec l'assouplissement progressifs des restrictions sur les portefeuilles d'actifs étrangers après le milieu des années 80, ils se sont mis à dominer le classement mondial des sorties de capitaux sous forme d'investissements de portefeuille et d'investissements directs[15].

En 1989, les Japonais ont tellement investi à l'extérieur qu'une appréciation du dollar américain par rapport au yen en a découlé. En effet, les sorties massives de capitaux vers les États-Unis ont entraîné une demande de dollars américains au-delà des montants rendus disponibles par les surplus du compte courant japonais. La demande excédentaire ne pouvait ainsi que provoquer une appréciation du dollar contre le yen. Les mouvements de capitaux au sein de la balance des paiements japonaise de 1985 à 1990 sont, au moins partiellement, le résultat d'un ajustement de portefeuille des investisseurs japonais que des restrictions empêchaient d'investir avant 1985 autant qu'ils l'auraient voulu sur les marchés internationaux. Les mouvements spécifiques de 1989 s'expliquent par le contexte des marchés immobilier et boursier au Japon. À cause des particularités de la structure des institutions financières et de la réglementation au Japon, les valeurs immobilières et boursières ont atteint des niveaux tellement élevés vers la fin des années 80 (et, en conséquence, les rendements y étaient tellement bas), que les institutions financières japonaises ont voulu investir à l'étranger où ils étaient assurés de trouver de meilleurs rendements.

---

15 De 1985 à 1989, des 177,5 milliards de dollars EU (en moyenne par année) de sorties de capitaux sous forme d'investissements de portefeuille en provenance des 13 plus grands pays industriels, 90 milliards venaient du Japon. En 1989, ils supplantaient les Britanniques au rang de premiers investisseurs directs au monde avec 44 milliards de dollars EU des 174 milliards au total. Voir BRI, 1990, p. 92)

Le krach boursier que le Japon a connu en 1990 a, depuis lors, totalement modifié la situation. La hausse des taux d'intérêt provoquée par la Banque du Japon pour enrayer les effets inflationnistes possibles de la dépréciation, la baisse des valeurs mobilières, les lourdes pertes subies par les banques trop exposées sur les marchés boursier et immobilier ont toutes contribué à un repli massif du marché financier japonais. De plus, la hausse des taux d'intérêt au Japon a coïncidé avec une baisse des taux d'intérêt américains causée par le ralentissement économique. Le retrait aussi soudain que massif des Japonais des marchés financiers internationaux qui s'est d'ailleurs manifesté par une solide appréciation du yen par rapport au dollar américain a fortement déstabilisé les marchés. On qualifie maintenant les Japonais des «World's key swing investors» et tous appréhendent la nature de leurs prochains mouvements surtout étant donné la fragilité apparente de leur structure financière actuelle. Tout laisse présager que leurs apports de fonds sur les marchés internationaux se contracteront dans les prochaines années: taux d'épargne privée en régression à cause du vieillissement de la population, politique monétaire très restrictive face à des marchés de main-d'oeuvre très tendus à cause des pénuries de travailleurs et détermination des autorités gouvernementales dans la poursuite de la discipline budgétaire. En moins de sept ans, les Japonais sont passés d'un déficit budgétaire correspondant à plus de 3% du PIB à un surplus du même ordre! Il ne faudra donc pas que les pays déficitaires comptent sur un appui ferme de la part du marché japonais à moins d'être prêts à défrayer une prime de risque substantielle.

L'ALLEMAGNE

L'Allemagne est renommée pour la détermination de sa banque centrale, la Bundesbank, dans la poursuite de la stabilité des prix. Organisme tout à fait autonome par rapport aux autorités gouvernementales, la Bundesbank accepte difficilement de diverger

de sa route. Par ailleurs, comme en font foi les chiffres du tableau 7, le gouvernement allemand a progressé tout au cours des années 80 vers le rétablissement de l'équilibre budgétaire. En 1988, la dette du gouvernement fédéral allemand était d'ailleurs, en proportion du PIB, la plus faible de celles de tous les gouvernements centraux des pays industrialisés[16]. De plus, les Allemands ont eu, au cours des années 80, des taux d'épargne très élevés et ont ainsi pu maintenir, depuis 1986, des surplus du compte courant correspondant à plus de 4% de leur production nationale (tableau 7).

Malgré ces surplus extérieurs, les Allemands ont joué un rôle beaucoup plus effacé que les Japonais sur les marchés internationaux des capitaux. D'une part, ils se sont généralement contentés d'investir en Europe et leurs investissements se sont concentrés dans les titres d'échéance courte.

Il va sans dire que l'Allemagne a connu, au cours de la dernière année, des bouleversements politiques qui risquent de changer du tout au tout son rôle international. Pour l'unification, le gouvernement allemand aura besoin d'une quantité extraordinaire de fonds qu'il devra aller chercher à même son épargne nationale mais aussi sur les marchés internationaux[17]. Cette demande de fonds a d'ailleurs déjà été escomptée, du moins partiellement, par le marché. De plus, la Bundesbank a déjà commencé à contrer les effets inflationnistes possibles de l'union monétaire allemande. En 1990, les taux d'intérêt nominaux ont augmenté et sont même à des niveaux comparables à ceux que l'on retrouve aux États-

---

16 Voir le tableau 2 de Frenkel et Goldstein (1990, p. 19) qui révèle que la dette fédérale allemande était de 22% du PIB en 1988 comparativement à 61% pour le Japon et 54% pour les États-Unis, par exemple.

17 On parle d'emprunts gouvernementaux d'au moins 100 milliards de Marks allemands en 1990 et 120 milliards en 1991.

Unis. Cependant, le marché ne semble pas craindre le bouleversement de l'unification étant donné les caractéristiques allemandes: hauts niveaux de productivité, abondance de l'épargne nationale, discipline monétaire et budgétaire. En fait, on espère même que l'unification sera bénéfique au niveau de la Communauté européenne puisque le déficit commercial qui découlera de la nouvelle situation allemande devrait stimuler l'activité économique chez les partenaires commerciaux les plus rapprochés qui vivent à l'heure actuelle une certaine stagnation économique.

La situation allemande vient donc aggraver les problèmes des pays nord-américains en déficit puisqu'elle annonce une baisse de la disponibilité de l'épargne internationale et une hausse des taux d'intérêt réels. De plus, elle renforce l'idée de restriction monétaire pour la Bundesbank et hausse le niveau de concurrence pour les banques centrales des autres pays. Les graphiques 1 et 2 et le tableau 2 font d'ailleurs bien ressortir tout l'avantage que l'Allemagne a pu tirer de la discipline de ses politiques en termes de taux d'intérêt réels faibles et relativement stables.

DISCIPLINE VS INDISCIPLINE

L'analyse des expériences des dernières décennies au Japon et en Allemagne par rapport à celles des autres pays industrialisés démontre clairement tous les avantages de la discipline des politiques macro-économiques et, en particulier, de la discipline monétaire. C'est principalement par leur engagement solide envers une politique monétaire ayant comme objectif la stabilité des prix que l'Allemagne et le Japon bénéficient des conditions les plus enviables sur les marchés financiers internationaux. Pourtant, jusqu'à récemment, peu de pays ont été prêts à s'astreindre à une telle discipline monétaire. L'analyse économique permet de comprendre que cette attitude tient au fait que, pour un gouvernement, les bénéfices de l'indiscipline

monétaire sont immédiats: par une politique monétaire expansionniste, on peut abaisser momentanément les taux d'intérêt et ainsi stimuler l'activité économique pour un certain temps. On sait par ailleurs que les coûts de l'indiscipline sont éloignés puisque les effets inflationnistes de la politique monétaire sont généralement décalés de plusieurs mois. De plus, les effets néfastes se reportent plus sur les agents économiques privés que sur les responsables mêmes de la politique[18]. Finalement, les coûts de l'indiscipline monétaire sont généralement transmis aux partenaires commerciaux sous la forme de l'instabilité des marchés de change. En ce sens, le pays indiscipliné ne supporte qu'une portion des coûts de sa politique. Ces arguments justifient la résistance des gouvernements à sacrifier cette politique de stabilisation: il s'agit là d'un instrument aux effets immédiats dont les coûts ne retombent pas directement sur le responsable. On conçoit donc fort bien qu'en l'absence de mécanismes pour inciter à la discipline, chaque pays tentera d'exploiter les avantages de l'indiscipline.

L'idée de la coordination des politiques macro-économiques part justement de ce principe. Pour éviter le penchant naturel à l'indiscipline, il faut coordonner les politiques afin d'internaliser au niveau national les avantages internationaux de la discipline. Ainsi, il y aura un gain pour tous. À un degré différent, les arguments qu'on peut reprendre ici sont ceux de l'analyse d'une intégration monétaire entre des partenaires commerciaux (voir à ce sujet Rousseau, 1979). Frenkel et Goldstein (1990) utilisent à cet effet l'image du club de weight-watchers où on se retrouve parce que ce n'est que la pression des pairs qui nous fait résister à la tentation de tricher. Cette analogie tient particulièrement bien si on veut comprendre le phénomène de l'intégration monétaire européenne. Nous nous pencherons brièvement sur

---

18 On pourrait même dire que le gouvernement bénéficie de l'inflation en voyant la valeur réelle de sa dette diminuer et son assiette fiscale s'accroître.

cette expérience qui devrait offrir aux pays d'Amérique du Nord une forte concurrence dans l'avenir au niveau de l'élaboration des politiques macro-économiques.

L'INTÉGRATION MONÉTAIRE EUROPÉENNE

Depuis le dépôt du plan Delors en avril 1989, le projet d'unification monétaire européenne est en effervescence et devrait mener, du système actuel de parités fixes (SME) entre les devises, à l'adoption, vers l'an 2000, d'une monnaie unique. Depuis l'adhésion récente de la Grande-Bretagne au SME, il semble acquis que le processus est irréversible et on devrait assister à la création d'une banque centrale européenne au cours de la deuxième phase qui s'enclenchera en janvier 1994.

En s'associant dans ce processus, les Européens veulent ancrer leurs politiques monétaires sur l'objectif obstiné de la stabilité des prix. Étant donné la détermination à cet égard de la banque centrale allemande, chaque pays peut importer la crédibilité de la Bundesbank. On troque l'indépendance de la politique monétaire nationale contre l'avantage immédiat de la crédibilité monétaire. La stabilité monétaire qui s'ensuit aura des répercussions non seulement sur le pays qui se joint au système mais aussi sur ses voisins, étant donné la plus grande stabilité des prix et des taux de change dans la Communauté tout entière. C'est ainsi que la France, l'Italie, l'Irlande et même récemment l'Espagne ont réussi à abaisser significativement leur inflation. La France et l'Irlande, par exemple, ont eu, au cours des deux dernières années, des taux d'inflation avoisinants les très bas taux allemands.

On peut se demander pourquoi la coordination des politiques monétaires fonctionne au niveau de la Communauté européenne (CE) mais n'a donné que des résultats très mitigés à l'échelle du Groupe des Sept (G7). Pour expliquer ce phénomène, nous ne pouvons que revenir à l'image du club de weight-watchers: la

pression des pairs pourra jouer dans la mesure où il existe une communauté crédible dont on est prêt à accepter les règles. Les facteurs qui permettent de définir le groupe sont multiples et il est difficile, à ce stade-ci, d'en apprécier tout à fait la nature. De manière intuitive, on peut constater que, par absence d'un esprit communautaire véritable, le G7 a fonctionné de manière ad hoc, sans règles strictes et avec un processus de décision long et diffus. De plus, il n'existe pas d'institution au niveau du groupe pouvant jouer un rôle de surveillance de l'exécution des engagements (souvent vagues) qui sont pris.

À l'inverse, la Communauté européenne est intégrée géographiquement et historiquement puisqu'elle tire ses origines dans le Traité de Rome signé en 1957. Plus de 65% du commerce «extérieur» des pays membres de la Communauté est intra-européen. De plus, la Communauté s'est dotée d'institutions et d'un parlement qui peuvent jouer le rôle de surveillance. On peut donc faire valoir la pression du groupe sur les États-membres. Un pays qui s'est engagé à ne pas dévaluer sa monnaie agira en conséquence pour ne pas subir l'opprobre d'une dévaluation qui aura des effets communautaires dans la mesure où elle mettra en péril l'objectif commun de stabilité des prix.

L'unification monétaire européenne mène donc à la constitution d'un bloc, de taille très importante à l'échelle mondiale, étroitement intégré commercialement et financièrement et arrimé à une forte discipline monétaire. Ce genre de groupe est bénéfique pour chaque membre qui peut ainsi compter sur la pression des autres pour s'imposer une discipline qu'il ne s'imposerait pas autrement. Il n'est pas interdit de penser qu'une union de même nature puisse prendre forme en Asie autour du Japon. Les banques centrales en Amérique du Nord seront donc confrontées à une forte concurrence au niveau mondial et les marchés financiers devraient rapidement sanctionner les

différentes situations en fonction des garanties que chaque système offre en termes de risque de change[19].

Bien qu'en principe, l'adhésion à une discipline monétaire communautaire n'implique en rien la perte de contrôle de la politique budgétaire pour les États-membres, certains souhaiteraient que les politiques nationales soient tout de même «encadrées» par des contraintes minimales[20]. Par l'imposition de telles contraintes, on veut éviter la possibilité que les gouvernements de certains pays, face à la disparition de l'instrument monétaire, aient tendance à vouloir stimuler leur économie par le biais d'une utilisation excessive de politiques budgétaires expansionnistes. Les déficits qui en découleraient devraient être financés par les marchés de la Communauté. En faisant augmenter les taux d'intérêt à l'échelle de la CE, le coût de l'expansion budgétaire d'un pays serait alors reporté sur tous les membres. De plus, face à cette hausse des taux d'intérêt, des pressions pourraient être exercées sur la Banque centrale européenne pour une politique monétaire expansionniste dans l'espoir d'éviter la hausse des taux d'intérêt.

Les opinions sur l'éventualité d'une telle situation sont partagées. On peut penser que les marchés financiers seront rapidement à même d'identifier les comportements aberrants des États-membres.

---

19 (But like all corporations, the Bank of Canada is facing increasingly global markets and global competition. Just as Stelco must compete against South Korean steel firms, so the Bank of Canada must compete against bankers everywhere. The emerging policy in central banks, one with which the Bank of Canada must compete, is price stability. In Europe, West Germany, is setting price stability as the cornerstone of central banking with the European Community...» (Terence Corcoran, «A Case for Canadian Price Stability», The Globe and Mail, 28 novembre 1990.)

20 Pour une présentation des arguments à cet effet, voir Bovenberg et alii (1990) et The Economist, 8 décembre 1990, pp. 17-22 et 15 décembre 1990, p. 69.

Étant donné l'impossibilité de monétisation du déficit budgétaire, le gouvernement du pays qui adoptera un tel comportement se verra imposer une prime de risque de crédit tout comme une firme ou un gouvernement local à l'heure actuelle. La hausse des taux d'emprunt devrait obliger le pays à adopter les correctifs qui s'imposent dans la conduite de sa politique budgétaire.

Il semble que l'Allemagne, qui risque le plus d'être le pays où échouent les demandes de renflouement des voisins, craigne que les marchés ne jouent pas aussi efficacement et rapidement leur rôle de sanction à l'égard de telles situations à cause de l'idée de club d'entraide qui est implicite derrière la conception de la CE[21]. Pour les Allemands, il faudrait donc insérer dans la constitution européenne des contraintes à la conduite des politiques budgétaires de telle façon à éviter d'en arriver à des situations malencontreuses. Les règles proposées à ce jour veulent empêcher toute monétisation des déficits nationaux. On suggère ainsi une banque centrale européenne tout à fait indépendante des pouvoirs publics et qui ne détienne aucun titre des gouvernements nationaux. De plus, l'Allemagne voudrait une règle qui exclut toute possibilité de renflouement (bail-out) des gouvernements nationaux en difficultés par les autres membres de la CE. On propose aussi bien sûr une surveillance étroite des conditions budgétaires et économiques des pays-membres au niveau de la Communauté avec un pouvoir de recommandation de mesures de redressement. Finalement, on pourrait imposer des critères d'entrée dans l'union monétaire en terme de ratios de la dette sur la production nationale pour éviter qu'un pays ayant accumulé une dette élevée n'entre dans le système avec une situation déjà fragile.

---

21 «German officials doubt that markets can be trusted to discipline a profligate country by charging it a premium, since they would not believe that an ever-closer club would let a member go bust.» The Economist, 8 décembre 1990, p. 18.

Encore une fois, cette discussion n'implique nullement que le renoncement à l'instrument monétaire au niveau national ait comme corollaire l'abandon de la politique budgétaire nationale. Quelles que soient les règles adoptées au niveau de la CE, chaque pays gardera la possibilité de faire varier, à tout le moins, la composition de ses dépenses et de ses taxes selon ses priorités ce qui constitue l'essence même d'une politique budgétaire. Par exemple, la discipline monétaire que s'impose l'Allemagne ne l'a pas empêchée de s'engager dans le processus fort coûteux de l'unification avec toutes les incidences budgétaires qu'il peut représenter. Cependant, l'institutionnalisation de règles budgétaires dans le plus grand ensemble commercial au monde accompagné de garanties d'une discipline monétaire à toute épreuve auront sûrement des conséquences pour les pays concurrents qui ne sauront pas s'imposer de telles contraintes. Encore une fois, les marchés financiers sanctionneront ces situations par des primes de risque en conséquence.

3. La baisse tendancielle de l'épargne mondiale

La baisse de l'épargne au niveau mondial est un phénomène important de la dernière décennie qu'il nous faut souligner puisqu'il jouera sans doute un rôle de premier plan dans les années à venir. Au tableau 1, on constate que l'épargne intérieure en proportion des PIB a diminué de décennie en décennie dans les sept grands pays industrialisés et en Australie. Le tableau 2 montre par ailleurs clairement que cette baisse de l'épargne s'est traduite, au cours des années 80, en une hausse marquée des taux d'intérêt réels dans l'ensemble des pays industrialisés. Ces facteurs soulignent la réduction importante de la disponibilité des fonds pour financer l'investissement. Plusieurs études se sont penchées sur le problème pour tenter de cerner les causes de la

baisse de l'épargne au niveau international[22]. En faisant abstraction des particularités nationales, on s'entend généralement sur les causes principales suivantes de la baisse de l'épargne privée: vieillissement général de la population, disponibilité de programmes de sécurité sociale et de régimes de retraite publics plus généreux qu'auparavant, déréglementation financière qui a permis de garantir l'accès plus facile au marché du crédit et contribué à la hausse de la valeur du patrimoine pour les ménages et les firmes.

Cependant, tous les auteurs qui ont étudié la question s'entendent pour dire que c'est l'augmentation générale de la désépargne publique qui est le facteur le plus important de la baisse de l'épargne nationale dans la plupart des pays au cours de la dernière décennie. En augmentant leurs dépenses plus que leurs recettes, les gouvernements de plusieurs pays ont fait une ponction de plus en plus grande sur l'épargne privée au détriment du financement de l'investissement privé. Alors que l'épargne publique grossissait l'épargne privée dans les années 60 dans plusieurs pays (Japon, Allemagne, États-Unis, Italie, Canada et Belgique), les ponctions du secteur public sur l'épargne se sont accentuées avec le temps[23]. La rationalisation des programmes gouvernementaux et la baisse de la désépargne publique pourrait donc relever significativement les taux d'épargne nationale dans les pays industrialisés.

---

22 Voir, par exemple, Aghevli et alii, 1990; Dean et alii, 1990 et, pour les États-Unis, Carroll et Summers, 1987 et Summers et Carroll, 1987.

23 Selon Dean et alii (1990), elles atteignent, par exemple, en moyenne de 1981 à 1987, plus de 2% du PIB aux États-Unis et au Canada, et plus de 6% du PIB en Italie et en Belgique.

IV. CONCLUSION: LA NÉCESSAIRE DISCIPLINE MONÉTAIRE ET BUDGÉTAIRE

La forte progression de l'intégration des marchés financiers internationaux au cours des années 80 a modifié en profondeur l'environnement dans lequel opèrent les politiques macro-économiques de stabilisation. L'intégration financière donne un rôle de plus en plus prépondérant aux marchés dans la détermination des taux d'intérêt. En contrepartie d'une meilleure allocation de l'épargne mondiale, les autorités gouvernementales nationales verront donc s'amenuiser leur marge de manoeuvre dans l'utilisation des politiques de stabilisation. En effet, face à des pays qui sauront s'imposer une discipline stricte dans l'utilisation de ces instruments, les marchés financiers sanctionneront les pays aux politiques macro-économiques indisciplinées par des primes de risque de crédit ou de change différenciées.

Une analyse de la situation des pays industrialisés au cours de la dernière décennie permet de constater que ceux qui n'ont pas su restreindre leur usage des politiques macro-économiques ont déjà à en subir les conséquences sous la forme de primes de risque sur leurs titres nationaux. L'étude des tendances récentes sur les marchés ne sont pas rassurantes pour l'avenir à cet égard. Étant donné les chocs récents que ces pays ont connus, les apports de fonds en provenance du Japon et de l'Allemagne, seront réduits considérablement. De plus, l'Europe s'est dotée d'un cadre institutionnel qui, en mettant à profit les avantages de la coordination des politiques et la pression des pairs, garantit aux marchés une discipline monétaire basée sur la stabilité des prix. S'ils veulent minimiser les primes de risque, qui s'appliquent à l'ensemble des emprunteurs nationaux, les gouvernements et banques centrales devront tenir compte de cette concurrence dans l'établissement de leurs politiques de stabilisation. Les primes de risque imposées aux pays indisciplinés seront d'autant plus lourdes qu'elles s'ajouteront, au cours des prochaines années, à des taux d'intérêt élevés causés par une réduction marquée de l'épargne internationale.

Advenant l'émergence d'un État souverain québécois, c'est le modèle européen qui semble le plus susceptible d'inspirer la conception d'un cadre monétaire viable et concurrentiel. Avec une banque centrale indépendante des pouvoirs publics (et, dans un avenir plus éloigné, une monnaie unique), les nations européennes arriment leur politique monétaire à la discipline de la stabilité des prix. Si une entente peut intervenir dans un cadre semblable avec des pays voisins et, en particulier avec le reste du Canada, un nouvel État québécois aura tout avantage à y adhérer pour bénéficier dès le départ de la crédibilité que cette entente permettra. Par ce biais, on perdra bien sûr en termes d'indépendance de la politique monétaire, mais c'est un prix relativement faible à payer si on le compare aux bénéfices de l'intégration monétaire: crédibilité de la politique monétaire renforcée par la pression des pairs, stabilité des prix sur les marchés internes qui assainit le climat sur les marchés de main-d'oeuvre, stabilité des changes qui facilite les échanges internationaux, primes de risque minimisées qui réduisent ainsi les coûts de financement des investissements productifs nationaux. Bien que la politique budgétaire restera disponible comme instrument de stabilisation, il faudra en faire un usage parcimonieux pour éviter de voir s'accroître la prime de risque de crédit associée à la dette gouvernementale nationale.

APPENDICE

TABLEAUX ET GRAPHIQUES

TABLEAU 1

INVESTISSEMENT NET, ÉPARGNE INTÉRIEURE NETTE ET APPORT DE L'ÉPARGNE ÉTRANGÈRE (EN POURCENTAGE DU PIB)

PAYS	1960-69			1970-79			1980-88		
	I	E	I_f	I	E	I_f	I	E	I_f
Allemagne	17,2	18,0	-0,8	12,7	13,6	-0,9	8,1	9,8	-1,7
Australie	14,2	11,7	2,3	11,2	9,8	1,2	9,2	4,2	4,7
Canada	12,1	9,8	1,5	13,0	11,4	1,2	9,6	8,4	1,1
États-Unis	9,0	9,8	-0,6	7,9	8,2	-0,2	5,2	3,6	1,6
France	16,7	17,7	-0,9	14,9	15,3	-0,4	8,1	7,6	0,5
Grande-Bretagne	10,6	10,0	0,3	9,5	7,6	0,7	5,2	5,0	0,0
Italie	17,0	18,8	-1,2	15,4	15,5	-0,2	11,9	11,0	0,9
Japon	22,1	21,9	-0,2	21,5	22,3	-0,8	16,0	17,7	-2,1
Suisse	19,5	19,3	0,3	15,6	18,4	-2,8	15,3	19,2	-3,9
Moyenne	15,4	15,2	0,1	13,5	13,6	-0,2	9,8	9,6	0,1

I = Investissement net
= Investissement brut corrigé de la provision pour consommation de capital
E = Financement de l'investissement net par l'épargne intérieure nette
I_f = Apport de l'épargne étrangère au financement de l'investissement net

Source: Tiré de Marchon (1990a).

TABLEAU 2
TAUX D'INTÉRÊT RÉELS À COURT TERME ET TAUX D'INFLATION
GROUPE DES SEPT, 1961-89

PAYS	MOYENNES					
	1961-1969		1970-79		1980-89	
	taux d'inflation	taux réels	taux d'inflation	taux réels	taux d'inflation	taux réels
Allemagne	3,2	0,3	5,6	0,4	3,0	3,4
Canada	3,0	1,6	7,7	-0,7	5,6	5,9
États-Unis	2,8	1,8	7,0	0,2	4,9	5,0
France	4,3	0,7	8,9	-0,5	7,1	3,8
Grande-Bretagne	3,9	1,7	12,7	-3,5	7,5	4,5
Italie	4,3	2,1	13,4	-3,1	11,6	4,1
Japon	5,3	2,9	7,9	-0,6	1,6	4,5

Taux d'inflation: taux de croissance des déflateurs du PNB ou PIB selon le cas.
Taux d'intérêt réels: taux d'intérêt nominaux moins le taux d'inflation annuel.
Source: Conseil économique du Canada, *27ième Exposé annuel*, 1990, p. 16

TABLEAU 3
COMPTE COURANT, ÉPARGNE PRIVÉE NETTE ET SOLDES BUDGÉTAIRES
ÉTATS-UNIS

(en % du PIB)	Compte courant (X - M)	Épargne privée nette (S - I)	Surplus (+) ou déficit (-) budgétaire (T - G)
1980	0,1	1,4	-1,3
1981	0,3	1,3	-1,0
1982	-0,2	3,3	-3,5
1983	-1,2	2,6	-3,8
1984	-2,6	0,2	-2,8
1985	-3,0	0,3	-3,3
1986	-3,6	-0,2	-3,4
1987	-3,5	-1,1	-2,4
1988	-2,6	-0,6	-2,0
1989	-2,0	0,0	-2,0
1990P	-1,8	-0,5	-1,3

Source: Marchon, 1990b, p. 8. P = Prévisions de l'OCDE

TABLEAU 4
COMPTE COURANT, ÉPARGNE PRIVÉE NETTE ET SOLDES BUDGÉTAIRES
CANADA

(en % du PIB)	Compte courant (X - M)	Épargne privée nette (S - I)	Surplus (+) ou déficit (-) budgétaire (T - G)
1980	-0,4	2,4	-2,8
1981	-1,7	-0,2	-1,5
1982	0,8	6,7	-5,9
1983	0,8	7,7	-6,9
1984	0,6	7,1	-6,5
1985	-0,4	6,4	-6,8
1986	-2,1	3,4	-5,5
1987	-1,7	2,7	-4,4
1988	-1,7	0,9	-2,6
1989	-3,0	0,4	-3,4
1990P	-3,4	-0,4	-3,0

Source: Marchon, 1990b, p. 5. P = Prévisions de l'OCDE

TABLEAU 5
COMPTE COURANT, ÉPARGNE PRIVÉE NETTE ET SOLDES BUDGÉTAIRES
GRANDE-BRETAGNE

(en % du PIB)	Compte courant (X - M)	Épargne privée nette (S - I)	Surplus (+) ou déficit (-) budgétaire (T - G)
1980	1,2	4,6	-3,4
1981	2,6	5,2	-2,6
1982	1,7	4,1	-2,4
1983	1,2	4,6	-3,3
1984	0,6	4,5	-3,9
1985	0,9	3,6	-2,7
1986	0,0	2,4	-2,4
1987	-0,9	0,3	-1,2
1988	-3,2	-4,3	1,1
1989	-4,1	-5,4	1,3
1990P	-3,2	-3,9	0,7

Source: Marchon, 1990b, p. 7. P = Prévisions de l'OCDE

TABLEAU 6
COMPTE COURANT, ÉPARGNE PRIVÉE NETTE ET SOLDES BUDGÉTAIRES
JAPON

(en % du PIB)	Compte courant (X - M)	Épargne privée nette (S - I)	Surplus (+) ou déficit (-) budgétaire (T - G)
1980	-1,0	3,4	-4,4
1981	0,4	4,2	-3,8
1982	0,6	4,2	-3,6
1983	1,8	5,5	-3,7
1984	2,8	4,9	-2,1
1985	3,7	4,5	-0,8
1986	4,4	5,3	-0,9
1987	3,6	2,9	0,7
1988	2,8	0,7	2,1
1989	2,0	-0,7	2,7
1990P	1,8	-1,3	3,1

Source: Marchon, 1990b, p. 10. P = Prévisions de l'OCDE

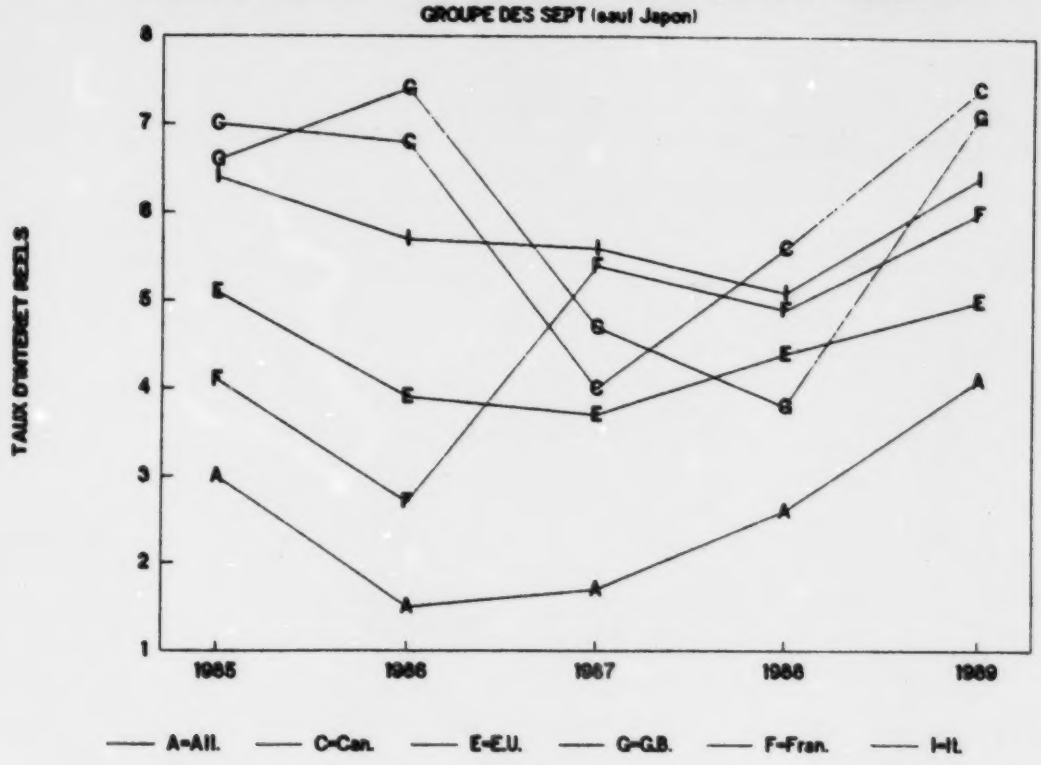
TABLEAU 7
COMPTE COURANT, ÉPARGNE PRIVÉE NETTE ET SOLDES BUDGÉTAIRES
ALLEMAGNE

(en % du PIB)	Compte courant (X - M)	Épargne privée nette (S - I)	Surplus (+) ou déficit (-) budgétaire (T - G)
1980	-1,7	1,2	-2,9
1981	-0,5	3,2	-3,7
1982	0,8	4,1	-3,3
1983	0,8	3,3	-2,5
1984	1,6	3,5	-1,9
1985	2,6	3,7	-1,1
1986	4,4	5,7	-1,3
1987	4,0	5,8	-1,8
1988	4,0	6,1	-2,1
1989	4,4	4,2	0,2
1990P	4,4	5,2	-0,8

Source: Marchon, 1990b, p. 9 P = Prévisions de l'OCDE

GRAPHIQUE 1: TAUX REELS DE COURT TERME

GROUPE DES SEPT (sauf Japon)



GRAPHIQUE 2: TAUX REELS DE COURT TERME

A=Allemagne, J=Japon, E=E.-U., C=Canada

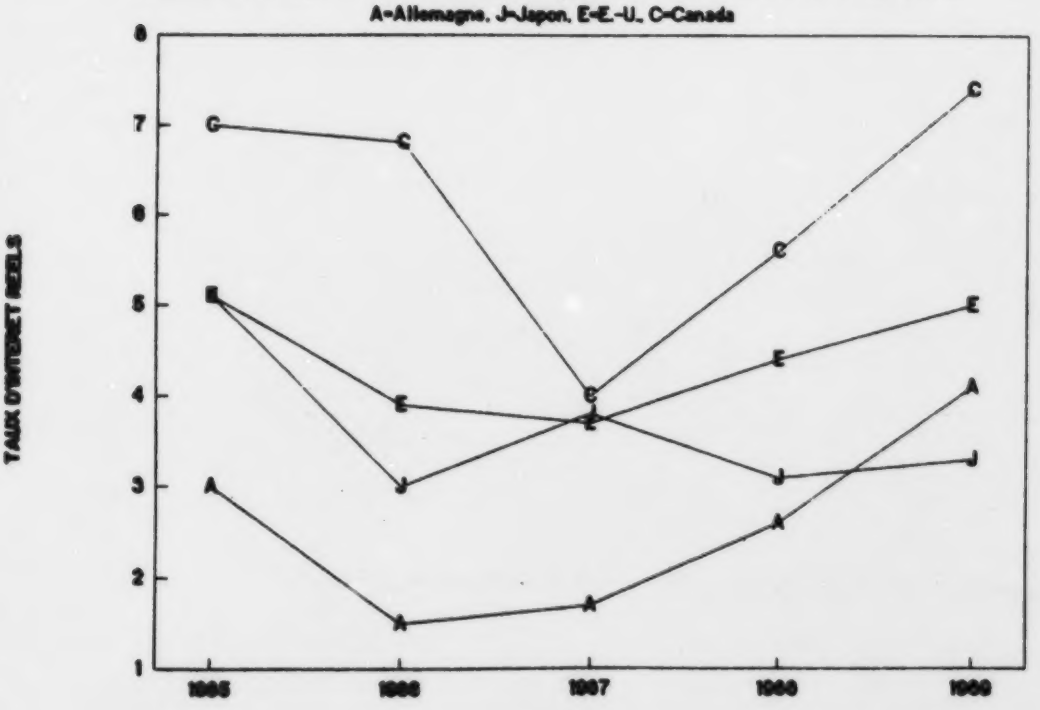


TABLEAU 8
TAUX D'INTÉRÊT RÉELS DE COURT TERME
GROUPE DES SEPT
(données utilisées pour les graphiques 1 et 2)

PAYS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Allemagne	7,2	4,3	2,1	3,6	3,0	1,5	1,7	2,6	4,1
Canada	7,5	5,5	4,4	8,1	7,0	6,8	4,0	5,6	7,4
États-Unis	6,3	5,8	5,2	6,6	5,1	3,9	3,7	4,4	5,0
France	3,9	2,9	2,7	4,2	4,1	2,7	5,4	4,9	6,0
Grande-Bretagne	2,5	4,7	4,8	5,3	6,6	7,4	4,7	3,8	7,1
Italie	1,0	3,1	3,5	5,8	6,4	5,7	5,6	5,1	6,4
Japon	4,3	5,1	5,6	4,9	5,1	3,0	3,8	3,1	3,3

Source: Conseil économique du Canada, *27ième Exposé annuel*, 1990, p. 16

BIBLIOGRAPHIE

Aghevli, B.B.; Boughton, J.M.; Montiel, P.J.. Villanueva; D. Etwoglom, G. (1990). The Role of National Saving in the World Economy: Recent Trends and Prospects. IMF Occasional Paper no 67, March.

Banque des Règlements Internationaux (1990). Rapport annuel (1989), Bâle.

Barroux, Y. et Laclaire, C. (1990). «Les conditions actuelles de l'ajustement international.», dans La politique monétaire dans son environnement international, Cahiers économiques et monétaires no 37, Banque de France, pp. 83-111.

Bishop, G. (1990). «1992 and Beyond: The Creation of an EC "Hard Money" Union.», miméo.

Boeckh, T. et Scotland, F. (1990). «More Money Only Feeds Crédit Addiction.», The Globe and Mail, 25 octobre.

Bovenberg, A.L.; Kremers, J.J.M. et Masson, P.R. (1990). «Economic and Monetary Union in Europe and Constraints on National Budgetary Policies», International Monetary Fund, document de travail no 90/60, juillet.

Caramazza, F.; Clinton, K.; Côté, A. et Longworth, D. (1986). «International Capital Mobility and Asset Substitutability: Some Theory and Evidence on Recent Structural Changes.», Rapport technique no 44, Banque du Canada, octobre.

Carroll, C. et Summers, L. (1987). «Why Have Private Savings Rates in the United States and Canada Diverged?» Journal of Monetary Economics, vol. 20, pp. 249-79.

Dean, A.; Durand, M.; Fallon, J. et Hoeller, P. (1990). «L'épargne dans les pays de l'OCDE: Tendances et comportement.», Revue économique de l'OCDE, vol. 14, printemps, pp. 8-62.

Feldstein, M. et Bachetta, P. (1989). «National Saving and International Investment.», NBER Working Paper no 3164, novembre.

Feldstein, M. et Horioka, C. (1980). «Domestic Saving and International Capital Flows.», The Economic Journal, vol. 90, pp. 314-29.

Frankel, J.A. (1982). «In Search of the Exchange Risk Premium: A Six-Currency Test Assuming Mean-Variance Optimization.», Journal of International Money and Finance, vol. 1.

Frankel, J.A. (1989). «Quantifying International Capital Mobility in the 1980's.», NBER Working Paper no 2856, février.

Frenkel, J.A. et Goldstein, M. (1990). «Monetary Policies, Capital Market Integration, and the Exchange Rate Regime.», dans La politique monétaire dans son environnement international, Cahiers économiques et monétaires no 37, Banque de France, pp. 5-30.

Fukao, M. et Hanazaki, M. (1987). «L'internationalisation des marchés de capitaux et la répartition du capital.», Revue économique de l'OCDE, vol. 8, printemps, pp. 39-99.

Girardin, É. (1990). «Les approches des conditions d'ajustement de la balance courante américaine» dans La politique monétaire dans son environnement international, Cahiers économiques et monétaires no 37, Banque de France, pp. 113-74.

Marchon, M. (1990a). «Vers un Krach du Huard?», Commerce, Septembre.

Marchon, M. (1990b). «Enseignements et limites de la contrainte internationale», miméo, Institut d'économie appliquée, École des Hautes Études Commerciales, Septembre.

Rousseau, H.-P. (1979). «L'intégration politique est-elle nécessaire à l'intégration monétaire?» dans Économie du Québec et choix politiques, volume édité par C. Montmarquette, Les Presses de l'Université du Québec, Montréal.

Summers, L. et Carroll, C. (1987). «Why Is U.S. National Saving So Low?», Brookings Papers on Economic Activity, 2, 607-35.

The Economist (1990). «Reshaping the EC: At the Top of the Slope.», 8 décembre, pp. 17-22.

The Economist (1990). «Shades of Sovereignty», 15 décembre, p. 69.

CHAPITRE 6
LES OPTIONS MONÉTAIRES D'UN QUÉBEC SOUVERAIN

Bernard Fortin

INTRODUCTION

Le but de ce document est de présenter succinctement un cadre d'analyse visant à établir les avantages et les coûts pour un Québec souverain de différentes formes d'intégration (ou de non-intégration) monétaire avec le Canada[1]. Il est bien évident qu'il est difficile sinon impossible de chiffrer tous les coûts et avantages des différentes options en présence, de sorte que l'analyse sera plutôt de nature qualitative que quantitative. Toutefois, à la lumière des études existantes et des expériences historiques, nous tenterons d'examiner les facteurs qui influencent l'importance relative de ces coûts et bénéfices. Dans cette analyse, nous supposerons que le Québec et le Canada désirent préserver leur marché commun fondé sur la libre circulation des individus, des biens et des capitaux[2].

1. Les options monétaires d'un Québec souverain

Il existe, en fait, un vaste éventail d'options monétaires susceptibles d'être considérées par un Québec souverain. Nous présentons ici quatre des options les plus caractéristiques de cet éventail.

---

1 En fait, on élargira la question à l'étude de l'intégration du Québec avec les États-Unis. Il est clair cependant que cette possibilité implique l'utilisation pour le Québec d'une monnaie autre que la monnaie canadienne. Par conséquent, l'étude de l'intégration monétaire avec le Canada doit en quelque sorte précéder celle de l'intégration avec les États-Unis.

2 On doit cependant souligner que cette libre circulation n'st pas parfaite même dans le régime actuel, en raison des politiques de taxation, de subside et de réglementation adoptées par les différents paliers de gouvernement au Canada.

1. Monnaie commune avec le Canada avec ou sans participation du Québec à l'élaboration de la politique monétaire commune aux deux pays. Il s'agit d'une union monétaire pure. En raison de la très grande mobilité des capitaux financiers et en l'absence de toute réglementation restreignant cette mobilité, l'adoption d'une union monétaire pure signifie qu'il ne peut y avoir qu'une seule politique de taux d'intérêt et de taux de change à l'intérieur de l'union.

Sur le plan institutionnel, cette union monétaire exigerait une législation approuvée par le gouvernement du Québec décrétant que la monnaie canadienne a cours légal sur le territoire du Québec et établissant la réglementation des banques et autres institutions financières oeuvrant au Québec. Compte tenu du fait que les banques opérant au Québec ont toutes des succursales dans les autres provinces, il serait naturel que cette législation soit harmonisée à celle en vigueur au Canada.

Dans la formulation de la politique monétaire commune, on peut envisager au moins deux scénarios plausibles d'encadrement institutionnel. Dans un premier scénario, des Conseils supranationaux Québec-Canada viendraient remplacer les Conseils d'administration et direction de la Banque du Canada. Ces organismes seraient chargés d'élaborer la politique monétaire commune. L'application de cette politique pourrait cependant se faire de façon décentralisée avec la collaboration d'une Banque centrale canadienne et d'une Banque centrale québécoise. Ainsi, on pourrait s'inspirer du modèle américain. Dans ce système, les banques commerciales de chacun des 12 districts régionaux du Federal Reserve System (le "Fed") déposent leurs réserves à la banque centrale du district auquel elles sont affiliées. Cependant, une autorité centrale (le Federal Open Market Committee) contrôle la base monétaire totale, soit la somme des réserves des banques, des billets et de la monnaie sonnante, au niveau de l'ensemble des districts. Dans ce type d'arrangement, il faudrait prévoir une formule de partage des profits des Banques centrales canadienne et québécoise

(le "droit seigneurial") entre les gouvernements de chaque territoire. Dans ce premier scénario, le Québec aurait un certain droit de regard sur la politique monétaire dans la mesure où il existe une entente Québec-Canada sur une présence de membres élus par le Gouvernement du Québec dans la composition des Conseils supranationaux.

Il existe des exemples historiques de telles unions monétaires entre pays souverains. L'Union Monétaire Ouest-Africaine créée en 1963 et regroupant sept pays est un exemple reconnu et réussi d'union monétaire. De plus, un scénario de cette nature a été proposé dans les pays de la Communauté Économique Européenne (excluant la Grande-Bretagne) pour l'an 2000. Il est bien évident que les coûts de transition vers un tel système dans le cas Québec-Canada seraient, toutes proportions gardées, de beaucoup inférieurs à ceux qui prévaudront dans le cas de la CEE, puisqu'il existe déjà une monnaie unique et un système financier fortement intégré entre ces deux territoires.

Advenant le refus par le Canada de négocier un partage des pouvoirs sur la politique monétaire, le Québec aurait toujours la possibilité d'opter pour un scénario très semblable au statu quo. Dans ce cas, le Québec utiliserait la monnaie canadienne et laisserait à la Banque du Canada le soin d'élaborer la politique monétaire de l'union monétaire. De plus, les banques oeuvrant sur le territoire québécois continueraient à maintenir leurs réserves en dépôt à la Banque du Canada. On doit souligner que le Canada n'aurait pas avantage à rejeter un tel scénario. En effet, les réserves de ces banques ainsi que la monnaie sonnante et les billets détenus par les Québécois constituent en fait une dette du gouvernement canadien sur laquelle aucun intérêt nominal n'est à débourser. Le montant d'intérêt ainsi épargné constitue une taxe déguisée qui permet d'accroître les profits de Banque du Canada. Bien que le Canada puisse s'objecter sur une formule particulière de partage de ces profits avec le Québec, il existera de toute évidence un niveau critique de la part du Canada dans ces profits au-delà duquel il sera avantageux pour le Canada d'accepter ce scénario. Le cas de

l'Irlande peut illustrer ce type d'union monétaire. Ainsi, lorsqu'elle a obtenu son indépendance de l'Angleterre en 1921, l'Irlande a continué à utiliser la livre sterling jusqu'en 1928.

2. Monnaie québécoise avec taux de change déclaré officiellement et irrévocablement fixe en terme du dollar canadien. On qualifiera cette option de pseudo-union monétaire avec le Canada. Ainsi entre 1928 et 1979, l'Irlande a fixé sa livre irlandaise à parité avec la livre sterling.

   Cette option requiert la création d'une Banque centrale québécoise avec Conseils d'administration et de direction chargés de déterminer la politique monétaire de façon à maintenir le taux de change de la monnaie québécoise fixé en terme du dollar canadien. Les profits de cette Banque centrale seraient versés au gouvernement québécois.

3. Monnaie québécoise avec taux de change déclaré officiellement et irrévocablement fixe en terme du dollar américain. Il s'agit donc d'une pseudo-union monétaire avec les États-Unis.

4. Monnaie québécoise avec taux de change flottants vis-à-vis les autres monnaies. Le degré de flexibilité des taux de change pourrait cependant être plus ou moins élevé car il est influencé par les interventions de la Banque centrale sur le marché des changes (intervention directe) ou par la politique monétaire et fiscale adoptée par le gouvernement (intervention indirecte). Le Canada est présentement en régime de taux de change flottant.

On doit remarquer que ces quatre options ont été ordonnées en partant du niveau d'intégration monétaire le plus élevé vis-à-vis le Canada (option 1) jusqu'au niveau d'autonomie le plus complet (option 4). Au fond, il se pose deux questions fondamentales pour un Québec souverain quant à ses options monétaires. La première porte sur l'adoption ou non d'une monnaie distincte. La seconde porte sur le

degré de flexibilité optimal de la valeur de cette monnaie en termes des autres monnaies, advenant l'adoption d'une monnaie québécoise.

2. Les coûts d'une monnaie distincte pour le Québec

L'étude des options monétaires d'un pays souverain soulève en définitive le problème du rôle de la monnaie dans l'économie. Traditionnellement, on distingue trois fonctions de la monnaie: comme institution sociale, elle sert d'unité de compte et d'intermédiaire d'échange; comme actif, elle sert de réserve de richesse. Il est bien évident que les avantages de la monnaie comme institution sociale s'accroissent avec l'élargissement de l'aire économique et géographique à l'intérieur de laquelle elle est utilisée. Pour s'en convaincre, songeons aux coûts découlant de l'adoption par chacune des dix provinces et des cinquante-deux états américains d'une monnaie distincte!

L'introduction d'une monnaie québécoise produirait en fait trois formes de coûts dans les échanges Québec-Canada: 1) coûts de transaction découlant de la nécessité de convertir les monnaies entre elles; 2) coûts comptables découlant de la nécessité de calculer les prix canadiens en monnaie québécoise et 3) coûts de risque et d'incertitude associés aux fluctuations imprévues de la valeur de la monnaie québécoise en termes du dollar canadien. Pour une économie petite et intégrée au reste du Canada comme le Québec (nos échanges avec l'extérieur représentaient, en 1984, 36,2% de notre Produit Intérieur brut, dont 60% avec les autres provinces), ces coûts, bien que difficilement chiffrables, ne seraient sûrement pas négligeables. De plus, ils auront tendance à s'accroître avec le degré d'indépendance monétaire du Québec vis-à-vis le Canada. Ainsi, ces coûts seront minimisés dans l'option 2 (pseudo-union monétaire avec le Canada), surtout si la monnaie québécoise est fixée à parité avec le dollar canadien. Cependant, ils seront beaucoup plus élevés dans l'option 4 surtout si la valeur de la monnaie québécoise varie de façon instable par rapport au dollar canadien. Cette variabilité dépendrait en

particulier des chocs réels qui affecteront les deux économies et des politiques monétaires respectives du Canada et du Québec.

Les coûts comptables et les coûts de transaction se manifestent par l'existence de frais internes parfois considérables que doivent assumer les entreprises ayant des activités internationales, sous la forme de ressources affectées à des départements tels que la comptabilité et la trésorerie dans le cadre de transactions internationales. Ils se reflètent de plus par la présence de frais financiers qui couvrent les différences entre les cours aux vendeurs et les cours aux acheteurs ainsi que les commissions payées pour la conversion de devises.

Certaines études[3] ont évalué à 1 pour cent du PIB les coûts annuels de comptabilité et de transaction découlant de l'utilisation d'une monnaie domestique dans les états membres de la Communauté Economique Européenne dont l'économie est ouverte et de dimension limitée, ou dont la monnaie est peu utilisée sur le plan international. Compte tenu de l'importance des échanges du Québec à l'extérieur du Canada, un ordre de grandeur raisonnable de ces coûts dans le cas du Québec pourrait être de 0,6 pour cent du PIB, soit environ 1 milliard pour l'année 1990. Sous des hypothèses réalistes quant au taux d'intérêt réel (= 0,05) et au taux de croissance à long terme du PIB québécois (= 0,025), on arrive à un coût total (en valeur actualisée) de 40 milliards, un chiffre qui est loin d'être négligeable. De plus, le Canada aurait aussi à subir des coûts de comptabilité et de transaction dans ses échanges avec le Québec. On devrait d'ailleurs s'attendre à ce que ces coûts soient aussi considérables que dans le cas du Québec. Ceci reflète bien la proposition selon laquelle les coûts de l'introduction d'une monnaie distincte par un pays sont partagés par l'ensemble des pays qui échangent avec ce dernier.

---

3 Voir par exemple le no. 44 de la revue Économie Européenne, octobre 90.

On avance souvent l'argument selon lequel les coûts de risque associés aux fluctuations imprévues du taux de change peuvent être éliminés, soit par l'utilisation des marchés de change à terme, soit par une diversification appropriée des portefeuilles de titres. Des études récentes[4] ont montré que les marchés à terme ne protègent que de façon très incomplète contre les risques de change et engendrent de toute façon des coûts de transaction non négligeables. De plus, bien que la diversification des portefeuilles peut réduire le risque de change, elle ne peut l'éliminer complètement. En conséquence, les coûts de risque de change se traduisent par une hausse des coûts de transaction ou par la présence de primes de risque dans la détermination des taux d'intérêt domestiques. En conséquence, une monnaie distincte engendre non seulement des coûts statiques mais peut aussi avoir des effets négatifs sur la dynamique de la croissance économique en haussant les taux d'intérêt, ce qui a pour effet de réduire à long terme le stock de capital physique et humain investi dans l'économie.

En somme, l'adoption d'une monnaie québécoise diminuerait les gains des échanges avec le Canada sur les marchés commerciaux et financiers (et ce, d'autant plus que son prix est variable et incertain en termes du dollar canadien), et produirait ainsi des coûts d'efficience analogues à ceux découlant de l'imposition de barrières tarifaires vis-à-vis ce pays. De ce strict point de vue, il serait difficile d'envisager l'adoption d'un marché commun Québec-Canada sans véritable union monétaire: marché unique, monnaie unique!

Sur le plan international, la tendance vers la globalisation des marchés a conduit d'ailleurs à l'utilisation d'un nombre limité de monnaies ou du moins de blocs monétaires à l'intérieur desquels les monnaies sont liées rigidement par des taux de change fixes. En effet, en raison de la baisse des coûts découlant de la réduction du nombre de monnaies, de nombreux pays ont de plus en plus tendance à accepter de se

---

[4] Idem, note 3.

départir de leur souveraineté monétaire afin de bénéficier des gains d'efficience engendrés par une monnaie commune ou en régime de taux de change fixe.

L'analyse poursuivie jusqu'ici privilégie donc l'union monétaire pure avec le Canada (l'option 1) comme option optimale pour un Québec politiquement souverain. C'est aussi l'option la moins coûteuse du point de vue des coûts de transition puisque c'est elle qui se rapproche le plus du statu quo. Cependant, les avantages importants de cette option ont pour contrepartie une perte: l'autonomie du Québec dans la poursuite de la politique monétaire et de taux de change ainsi que dans l'utilisation de la monnaie québécoise comme source de financement des dépenses gouvernementales. Cette question fera maintenant l'objet de notre analyse. Nous ignorerons d'abord l'option de la pseudo-union monétaire avec les États-Unis. Cette option sera analysée plus loin dans la section 4.

3. Les avantages d'une monnaie distincte pour le Québec

Dans l'analyse des avantages d'une monnaie québécoise, il importe de faire la distinction entre la période de transition que nécessiterait l'introduction de cette monnaie et la période de plus long terme.

L'adoption d'une monnaie distincte exigerait d'abord une période assez longue de stabilité de la valeur de cette monnaie en terme du dollar canadien[5] afin d'engendrer la confiance des Québécois vis-à-vis cette

---

5 Contrairement à l'argument souvent évoqué par certains hommes politiques, le choix comme tel de la valeur initiale du taux de change québécois ne produirait aucun effet réel sur l'économie, exception faite des coûts comptables requis pour convertir les prix d'une monnaie à l'autre. En effet, les prix et salaires devraient s'ajuster automatiquement comme dans le cas d'une réforme monétaire. On pourrait s'attendre cependant à ce que la monnaie québécoise soit établie à parité avec le dollar canadien (ou américain) afin de réduire ces coûts comptables et de détruire le mythe de la "piastre à 60 cents".

nouvelle monnaie. En effet, lorsqu'un pays crée une nouvelle monnaie, il peut en découler des éléments d'incertitude quant au comportement éventuel de la Banque centrale du pays et quant au fonctionnement des marchés en présence d'une monnaie distincte. Cette incertitude peut elle-même être une source potentielle d'instabilité de la valeur externe de la monnaie et inciter les agents économiques (en particulier les entreprises domestiques échangeant avec l'extérieur) à utiliser une autre monnaie. En conséquence, les autorités monétaires du Québec se verront probablement forcer de maintenir fixe le taux de change de la monnaie québécoise pendant une période assez longue pour en établir la crédibilité sur les marchés[6]. Or, il est bien évident qu'une monnaie québécoise convertible à un prix fixe en terme du dollar canadien ne donnerait aucune autonomie à la politique monétaire québécoise. Celle-ci devrait en effet être assignée à la détermination des conditions de crédit nécessaires à l'équilibre de notre balance des paiements.

Cette période de transition peut s'avérer fort longue. Ainsi, l'Irlande a attendu jusqu'en 1979, soit plus de 50 ans après avoir introduit la livre irlandaise avant d'abandonner la parité avec la livre sterling.

Cette brève analyse permet incidemment de conclure à la sub-optimalité de la pseudo-union monétaire par rapport à l'union monétaire pure avec le Canada (option 2 vs option 1) du strict point de vue économique. En effet, la pseudo-union monétaire n'ajoute rien en terme d'autonomie de la politique monétaire québécoise par rapport à l'union monétaire pure tout en introduisant des coûts de transaction et des coûts de risque sur les marchés. Ces derniers proviennent de ce que les agents n'auront jamais la certitude totale que le gouvernement maintiendra de façon permanente la valeur de la monnaie québécoise à parité avec le dollar canadien. Le seul véritable avantage de la pseudo-union monétaire par rapport à l'union monétaire pure serait d'accroître l'information sur les niveaux des agrégats monétaires

---

6 On ignore ici la solution coûteuse et artificielle que serait l'imposition de contrôles de change sévères sur les achats et ventes de monnaie québécoise.

et des flux financiers au Québec. En effet, l'introduction d'un système monétaire autonome faciliterait la mise au point d'une comptabilité financière au niveau de l'ensemble du Québec qui fait singulièrement défaut dans le régime actuel. Enfin, la pseudo-union monétaire est souvent perçue comme une solution de rechange dans le cas improbable où le Québec et le Canada ne pourraient en venir à un accord acceptable sur l'union monétaire et en particulier sur le partage du droit seigneurial.

En supposant maintenant le problème de confiance réglé, on doit s'interroger sur les avantages pour un Québec souverain de laisser flotter la valeur de sa monnaie domestique (option 4).

Les arguments en faveur du flottement de la monnaie domestique sont connus: il permet au pays de disposer d'un maximum d'autonomie dans sa politique monétaire et, à condition que l'indexation des salaires et des prix ne soit pas trop rapide, les modifications des taux de change peuvent absorber les chocs asymétriques qui affectent l'économie. Il convient toutefois de ne pas exagérer ces avantages dans le cas d'une petite économie ouverte comme le Québec.

L'évaluation des avantages d'une politique monétaire autonome au Québec requiert d'abord une compréhension adéquate du rôle et surtout des limites de la politique monétaire. En effet, les gains présumés qu'on attribue à cette politique proviennent trop souvent d'une profonde méconnaissance de son fonctionnement.

Les études existantes[7] montrent que lorsqu'elle est crédible et bien anticipée sur les marchés et en présence d'une politique d'indexation parfaite de la part des gouvernements, la politique monétaire n'a pas d'influence marquée sur le niveau de vie réel des individus. Elle ne

---

7 Pour une analyse récente de la politique monétaire canadienne voir D. Racette, "Canadian Monetary Policy: is there a Way to Manoeuver?" cahier de recherche no 89-16, CETAI, École des HEC, novembre 1989.

fait qu'influencer le niveau d'inflation des salaires et des prix (incluant le prix domestique des monnaies étrangères) tout en restant neutre par rapport à la structure des prix et au taux de chômage. De plus, une politique monétaire expansionniste a pour effet, non pas de réduire, mais de hausser les taux d'intérêt, de façon à prémunir les épargnants contre une détérioration du pouvoir d'achat de leurs titres financiers.

Selon cette analyse, ce n'est que lorsqu'elle est peu crédible et confond les anticipations des agents économiques que la politique monétaire peut véritablement affecter le secteur réel de l'économie. Cependant, il est bien évident qu'il est, dans ce cas, difficile sinon impossible d'en prévoir l'impact, puisqu'elle dépend de variables extrêmement subjectives et volatiles telles que la crédibilité de la politique et les processus d'anticipation des agents.

Empiriquement, la relation entre le taux de croissance de la masse monétaire et le Produit Intérieur Brut réel au Canada est d'ailleurs très faible, comme le montre le Graphique 1. Il est aussi remarquable de constater sur ce graphique que la seule période où on observe une relation positive assez forte entre ces deux variables correspond à la grande récession du début des années 80. Cette récession a été délibérément causée par une politique monétaire américaine (et canadienne) fortement anti-inflationniste qui, à court terme, a engendré de sérieux problèmes de crédibilité en particulier sur les marchés financiers. D'ailleurs, la politique monétaire actuelle de la Banque du Canada, qui vise explicitement la stabilité des prix ("inflation zéro"), fait face à des problèmes semblables de crédibilité. Peut-on croire sérieusement à cet objectif, compte tenu des taux de croissance très élevés et très volatiles de la masse monétaire canadienne en 88-89 et des pressions inflationnistes engendrées par la TPS et la crise du Golfe? Ces problèmes de crédibilité expliquent en partie la forte hausse des taux d'intérêt réel qu'on a observé en 1990 suite à la politique monétaire restrictive de la Banque du Canada, de même que l'ampleur de la récession canadienne actuelle.

Si la politique monétaire n'a pas d'effet systématique et facilement prévisible sur l'activité économique, elle produit par contre un effet beaucoup plus stable et prévisible sur le taux d'inflation, comme on le constate au Graphique 2. En somme, la politique monétaire a un avantage comparatif dans la lutte contre l'inflation et non dans la lutte contre le chômage, bien qu'elle puisse à l'occasion influencer l'activité économique de façon dramatique surtout lorsqu'elle est peu crédible et mal anticipée.

Le message de cette analyse doit être clair: le rôle de la politique monétaire devrait se limiter, dans la mesure du possible, à la stabilité des prix dans une perspective de long terme. En effet, les coûts de l'inflation élevée sont connus: elle engendre des effets non désirables sur la répartition des revenus et de la richesse en particulier lorsque les clauses d'indexation sont imparfaites. De plus, on observe empiriquement que la variabilité de l'inflation croît avec le taux moyen d'inflation. Cette variation engendre des coûts d'incertitude et des effets pervers sur la structure des prix et sur l'affectation des ressources dans l'économie. Pour stabiliser les prix, la politique monétaire doit se fixer des objectifs clairs et crédibles en termes d'indicateurs facilement observables tels que la croissance des agrégats monétaires.

•

Qu'en est-il du rôle de la politique monétaire dans le financement des déficits du secteur public? Il est clair que l'expansion monétaire peut accroître à court terme les revenus réels du gouvernement par une hausse "du droit seigneurial". Il importe cependant de constater que cette forme de financement n'est rien d'autre qu'une taxe sur les encaisses réelles des détenteurs de monnaie. En effet, cette taxe n'existe que parce que ceux-ci acceptent de détenir de la monnaie même si son pouvoir d'achat se détériore en raison de l'inflation créée par l'émission accrue de monnaie. Compte tenu des coûts de l'inflation, force est de conclure qu'il existe, dans les économies développés du moins, d'autres formes de taxation socialement moins inefficaces que cette "taxe par l'inflation". D'ailleurs, celle-ci est anti-

démocratique car elle peut être imposée sans être votée par le parlement. De plus, elle n'encourage pas la discipline budgétaire car elle est peu visible à court terme. Il est d'ailleurs frappant de constater que le niveau des déficits per capita des gouvernements centraux qui ont accès à la "planche à billet" ont tendance à excéder celui qu'on observe à des paliers inférieurs de gouvernement qui ne peuvent utiliser cette taxe déguisée. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui est souvent évoquée pour justifier une plus grande indépendance des autorités monétaires par rapport au gouvernement central dans la conduite de la politique monétaire.

Notre analyse permet de porter un éclairage sur les avantages d'une politique monétaire autonome au Québec. Ces avantages sont concentrés sur la possibilité qu'aurait le Québec d'instaurer une politique monétaire plus stable et moins inflationniste que celle qui serait poursuivie par la Banque du Canada. Bien qu'il ne faille pas négliger de tels bénéfices, on doit admettre d'une part que le taux d'inflation canadien a été relativement faible (en moyenne de 4,5%) depuis 1983, bien qu'il ait eu tendance à s'accroître quelque peu dans les deux dernières années. D'autre part, dans la mesure où la politique monétaire anti-inflationniste de la Banque du Canada se poursuit et devient plus crédible, elle permettra à long terme de réaliser une réduction de l'inflation sans hausse de chômage. Enfin, il faut admettre que même si la possibilité existe pour un Québec souverain d'adopter une politique monétaire plus stable que celle du Canada, il n'est pas évident que les autorités monétaires du Québec choisiraient cette voie. La tentation est souvent grande pour un gouvernement d'adopter des politiques à courte vue dans le but de maximiser ses chances de réélection.

Il existe par ailleurs un autre avantage pour le Québec de choisir une politique de taux de change flottant. Elle permet, pour une politique monétaire donnée, l'ajustement de la valeur externe de notre monnaie face à des chocs de l'extérieur qui affectent notre économie. Dans l'analyse de cet avantage, il importe de distinguer les chocs qui

affectent de façon similaire les économies québécoise et canadienne (chocs communs) des chocs asymétriques qui affectent différemment ces deux économies. Dévaluer notre monnaie par rapport au dollar canadien face à un choc commun aux deux économies est équivalent à une politique "d'exportation de notre chômage" vers le Canada. Une telle politique contredit le concept de marché commun Québec-Canada. On pourrait d'ailleurs craindre qu'elle n'engendre des réprésailles de la part du Canada qui puissent être fort coûteuses pour les deux pays.

D'autre part, dévaluer notre monnaie face à un choc asymétrique qui réduit par exemple nos exportations relativement à celles du Canada, pourrait effectivement accélérer le processus d'ajustement de nos termes réels d'échange, surtout en présence d'une rigidité nominale des salaires québécois. Il pourrait donc en résulter une réduction du chômage temporaire créé par ce choc. L'importance de ce gain potentiel dépend cependant de la présence de processus d'ajustements alternatifs lorsque la monnaie est commune ou en taux de change fixe. Ainsi, les termes d'échange entre les provinces canadiennes (prix des exportations en termes des importations) semblent être relativement flexibles, selon un étude récente[8]. De plus, la mobilité des facteurs de production et en particulier du travail permet aussi de réduire l'impact du choc sur le chômage de court terme, en l'absence d'autonomie monétaire.

Il importe aussi de souligner que la dépréciation du taux de change ne réduit le chômage qu'en présence d'illusion monétaire de la part des travailleurs. Ce n'est en effet que grâce à la perte de leur pouvoir d'achat en termes de produits étrangers que nos termes réels d'échange peuvent s'ajuster à la baisse. Dans une petite économie ouverte comme le Québec où la part des produits importés du Canada sont très élevés, on peut s'attendre à ce que les efforts des Québécois dans le but d'indexer les taux de salaire non seulement au prix des

---

8 Voir S. S. Poloz, "Real Exchange Rate Adjustment Between Regions in a Common Currency Area", Banque du Canada, février 1991.

biens domestiques mais aussi aux prix (en monnaie québécoise) des biens importés diminuent considérablement l'effet positif de la dépréciation du taux de change sur l'emploi.

Enfin, il existe d'autres instruments auxquels un Québec souverain aurait accès dans sa lutte contre le chômage en l'absence de l'outil monétaire. Ainsi, une politique de subsides salariaux, de subsides à l'investissement et de dépenses gouvernementales appropriée pourrait influencer l'emploi et les salaires réels. L'utilisation de certains de ces instruments pourrait cependant être inconciliable avec les Ententes Québec-Canada sur la préservation de l'intégrité de leur marché commun.

L'ensemble de ces considérations nous permet de conclure qu'il existe des avantages à l'adoption d'une monnaie distincte avec taux flottant. Cependant, ces avantages se limitent essentiellement à une certaine autonomie dans la lutte à l'inflation et à l'utilisation du taux de change dans le but d'accroître la rapidité des ajustements de marché face à des chocs asymétriques.

4. Union monétaire avec les États-Unis

Nous n'avons pas jusqu'ici abordé directement l'option de pseudo-union monétaire avec les États-Unis (option 3). Il paraissait plus naturel de discuter d'abord du degré d'intégration monétaire désirable avec notre partenaire canadien avec qui nous sommes présentement intégrés monétairement.

Les avantages d'une union (ou d'une pseudo-union) monétaire avec les États-Unis excèdent-ils ceux que peut nous offrir une union monétaire avec le Canada? Pour analyser cette question, il importe de souligner les points suivants:

1) Comme nous l'avons montré, une union monétaire va de pair avec un marché commun. Or, malgré le Traité de libre-échange

avec les États-Unis, nous sommes loin d'un marché commun avec ce pays. En particulier, les barrières d'immigration restreignent la libre circulation de la main-d'oeuvre entre le Canada et les États-Unis.

2) Comme institution sociale, le rôle de la monnaie a tendance à s'accroître avec l'importance des échanges entre les partenaires. Or, les transactions du Québec avec le Canada sont supérieures en volume à celles effectuées avec les États-Unis, même si ces dernières ne sont certes pas négligeables.

3) Les coûts de transition vers une union monétaire Québec-États-Unis excéderaient sûrement ceux découlant d'une union monétaire Québec-Canada. En effet, celle-ci est déjà en place de sorte que les coûts de transition seraient minimisés. Dans le cas d'une union Québec-États-Unis, ces coûts se reflèteraient par la nécessité de convertir le libellé des contrats sur les marchés en termes d'une nouvelle unité de compte. Pour les entreprises québécoises opérant à l'étranger, ces coûts pourraient aussi se traduire par une modification de leur portefeuille de titres et de leurs contrats à terme dans le but de se prémunir contre de nouveaux risques de change.

4) Selon l'analyse de la section 3, il peut être avantageux pour un pays de laisser son taux de change flotter par rapport à une autre monnaie si les chocs qui affectent les deux pays sont surtout de nature asymétrique. Comme le Canada et le Québec forment présentement un marché commun, on peut s'attendre à ce que les chocs soient moins asymétriques entre ces deux territoires qu'entre le Québec et les États-Unis. Ceci demeure bien sûr une hypothèse qu'il importerait de confirmer par une analyse empirique. Toutefois, dans la mesure où elle est corroborée, cette hypothèse apporte un appui à l'option d'une union monétaire Québec-Canada plutôt que Québec-États-Unis.

5) En choisissant les États-Unis plutôt que le Canada comme partenaire d'une union monétaire, le Québec choisirait implicitement de s'arrimer à la politique monétaire américaine plutôt que canadienne. En conséquence, on doit démontrer que la première est en général plus efficace que la seconde pour que cette caractéristique constitue un avantage d'une union monétaire Québec-États-Unis. Or s'il est vrai que depuis 1980 la politique monétaire américaine a eu plus de succès dans la lutte contre l'inflation que la politique canadienne, force est de constater que le Canada a connu plus de chocs inflationnistes que les États-Unis durant cette période[9]. En somme, il reste à démontrer que l'inflation au Québec aurait été inférieure à celle qui a prévalu, si le Québec avait adopté une union monétaire avec les États-Unis au cours de cette période.

6) Certains analystes ont avancé l'argument selon lequel une union monétaire avec les États-Unis permettrait aux entreprises québécoises de bénéficier de taux d'intérêt américains plus faibles que ceux que l'on observe au Canada. Cet argument est fallacieux: les taux d'intérêt canadiens et américains sont sensiblement les mêmes lorsque l'on tient compte des anticipations du marché sur les variations futures du taux de change. Ceci se reflète d'ailleurs par la convergence des taux d'intérêt canadiens et américains couverts sur les marchés de change à terme.

Ces différents éléments d'analyse semblent donc favoriser une union monétaire Québec-Canada plutôt que Québec-États-Unis, bien qu'il reste encore des considérations empiriques importantes à élucider. On doit aussi souligner qu'une solution envisageable est une union monétaire Québec-Canada-États-Unis via une monnaie commune Québec-Canada en régime de taux de change fixe avec les États-Unis.

---

9 Voir à ce sujet P. Fortin, "Le plein emploi sans inflation est-il possible au Québec", Cahier de recherche no 49 CERPE, UQAM, 1990.

La formation d'un tel bloc monétaire nous semble être la voie d'avenir vers un véritable marché commun nord-américain.

5. Conclusion

Cette étude a tenté de montrer qu'une union monétaire pure avec le Canada est l'option la plus avantageuse pour un Québec souverain. Une monnaie commune simplifie les calculs des producteurs et des commerçants, facilite la compétition entre les entreprises localisées dans chaque territoire et préserve l'intégration des marchés. Une monnaie commune Québec-Canada va donc de pair avec un marché commun Québec-Canada: marché unique, monnaie unique.

On a souligné de plus que le Canada a aussi avantage à accepter cette union monétaire afin d'éviter une hausse de ses coûts d'échange avec le Québec. En outre, par l'émission de monnaie, le gouvernement canadien peut emprunter au Québec sans avoir à payer d'intérêt nominal sur cette dette, dans la mesure où les Québécois acceptent de détenir cette monnaie.

On a aussi montré que les coûts pour le Québec de se départir d'un droit à l'autonomie monétaire et à la possibilité de laisser flotter son taux de change en termes de la monnaie canadienne sont bien réels. Cependant leur importance quantitative paraît limitée. De plus, ils seront d'autant plus faibles que les chocs qui affectent le Québec et le Canada sont communs aux deux territoires. Dans ce cas, l'ajustement du taux de change commun suffira à faciliter le processus d'ajustement des marchés.

L'option de pseudo-union monétaire (monnaie québécoise irrévocablement fixée à parité avec le dollar canadien) se justifie mal par des raisons purement économiques. Elle introduit des coûts comptables et des coûts d'incertitude liés à la possibilité pour le Québec d'ajuster tôt ou tard son taux de change, sans apporter d'avantages significatifs en termes d'autonomie monétaire. Cependant, un Québec souverain pourrait

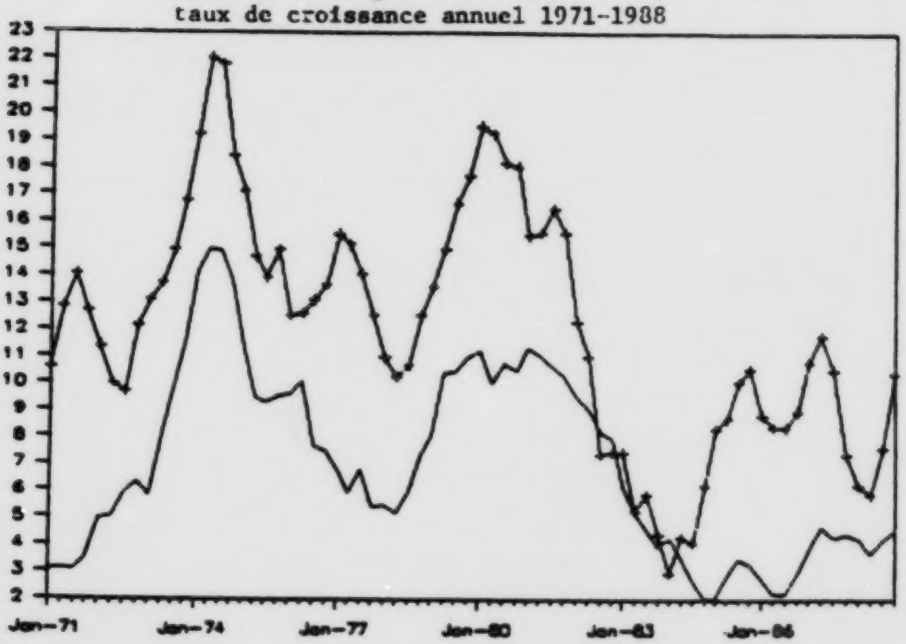
envisager une telle option dans le cas improbable où le Canada et le Québec ne pouvaient s'entendre sur le fonctionnement de l'union monétaire. La pseudo-union monétaire a aussi l'avantage d'accroître l'information sur le fonctionnement des marchés financiers en facilitant la mise au point d'un système comptable sur les flux et les stocks financiers au niveau de l'ensemble du Québec.

Enfin, l'étude de l'option d'une pseudo-union monétaire avec les États-Unis nous permet de conclure que si cette option est viable, elle est probablement moins avantageuse pour le Québec que l'union monétaire avec le Canada. L'importance relative de nos échanges avec le Canada de même que la nature des chocs qui affectent le Québec justifient une telle conclusion. En même temps, on peut penser que l'option d'un bloc monétaire nord-américain uni par une monnaie commune ou par des taux de change fixes pourrait devenir l'option de choix dans un futur rapproché. Cette option favoriserait le développement d'un véritable marché commun nord-américain.

GRAPHIQUE 1 : PIB réel et M2*
Taux de croissance annuel 1971-1988

- PIB + M2

GRAPHIQUE 2: Dégonfleur implicite du PIB et M2*
taux de croissance annuel 1971-1988



- DI du PIB + M2

Source: D. Racette, "Canadian Monetary Policy: is there a Way to Manoeuver?", Cahier de recherche no 89-16, CETAI, HEC, novembre 1989.

* M2: Définition élargie de la masse monétaire. Elle comprend la monnaie sonnante, les billets, les dépôts à vue, les dépôts d'épargne des particuliers et les dépôts à préavis autres que ceux des particuliers.

CHAPITRE 7
ANALYSE DES ACTIVITÉS FISCALES ET BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL: ÉVOLUTION ET COMPARAISONS INTERPROVINCIALES

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec

1. INTRODUCTION

Les débats des dernières années sur le statut politique et constitutionnel du Québec ont souvent porté sur les avantages et les inconvénients du fédéralisme canadien en matière de finances publiques. Une des questions alors posées est celle de savoir si le Québec a, dans le passé, bénéficié plus ou moins que les autres provinces des activités budgétaires fédérales sur son territoire. Il s'agit là d'une question aux dimensions vastes et complexes à laquelle il n'est pas aisé de répondre catégoriquement mais qui présente néanmoins un intérêt réel pour le débat. C'est pourquoi le secrétariat de la Commission, dans un souci d'information, croit utile d'y apporter un certain éclairage.

Afin de réaliser un tel exercice, diverses sources de données sur les finances publiques fédérales peuvent être utilisées: les Comptes publics du gouvernement fédéral, le système des Comptes économiques provinciaux ou encore le Système de gestion financière, ces deux dernières sources étant publiées par Statistique Canada. Pour la présente analyse, les données des Comptes économiques provinciaux [1] sont utilisées puisque ce système est le seul pour lequel les données sont réparties par province. Bien que le mode de répartition interprovinciale de certaines catégories de revenus et de dépenses du gouvernement fédéral ne s'avère pas toujours optimal pour les buts de l'analyse,

il n'en demeure pas moins qu'il s'agit globalement d'une base satisfaisante. De plus, l'utilisation des Comptes économiques provinciaux permet d'établir des comparaisons avec certaines études présentées à la Commission par le Mouvement Desjardins [2], le Parti Québécois [3], le Conseil du Patronat du Québec [4] et l'Association des économistes québécois [5] ainsi qu'avec d'autres études [6].

L'objectif du présent document de travail est double. Dans un premier temps, il vise à tracer un portrait historique de la répartition régionale des différentes catégories de dépenses fédérales et d'en dégager des tendances. Dans un second temps, il établit dans quelle mesure relative chacune des régions canadiennes a, au cours des trois dernières décennies, bénéficié d'un effet redistributif des opérations budgétaires fédérales. Avant de ce faire, cependant, il est nécessaire d'apporter certaines précisions méthodologiques.

2. MÉTHODOLOGIE

2.1 Description générale

Afin de simplifier l'analyse de la position relative du Québec dans les finances publiques fédérales, le Canada a été subdivisé en cinq régions: les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les provinces des Prairies et la Colombie-Britannique. La période analysée est celle pour laquelle les données des Comptes économiques provinciaux sont disponibles, soit de 1961 à 1988 [7].

Les données distinguent les divers postes suivants de revenus et de dépenses du gouvernement fédéral:

REVENUS

- Impôts directs
  - . Particuliers
  - . Sociétés
  - . Non-résidents
- Impôts indirects
  - . Droits de douane
  - . Droits d'accise
  - . Taxes d'accise et autres impôts indirects
  - . Frais d'exportation du pétrole
  - . Contribution au fonds d'indemnisation pétrolière
  - . Prélèvement de participation canadienne
  - . Taxe sur le transport aérien
- Autres transferts courants en provenance des particuliers
- Revenus de placement

DÉPENSES

- Dépenses courantes en biens et services
- Transferts courants
  - . Particuliers
  - . Entreprises
  - . Non-résidents
  - . Gouvernements
- Service de la dette

2.2 Ajustements apportés aux données des Comptes économiques provinciaux

Afin d'éviter certains biais dans l'analyse des résultats, il est nécessaire de modifier quelques données et certains modes de répartition interprovinciale utilisés dans les Comptes économiques provinciaux.

1. Taxes fédérales indirectes

Dans les Comptes économiques, les taxes indirectes fédérales sont attribuées par province selon le lieu où la taxe est légalement prélevée,

c'est-à-dire selon le lieu de la production. Cependant, puisqu'il s'agit de taxes à la consommation et qu'il est généralement reconnu que ce sont les consommateurs qui les supportent, les Comptes économiques n'en donnent pas une répartition juste. Une répartition interprovinciale selon la consommation des ménages est donc préférable pour les droits de douane, les droits et taxes d'accise et la taxe aux manufacturiers. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer que les Comptes économiques attribuent en totalité au Québec et à l'Ontario les taxes et droits sur le tabac car la production canadienne est limitée à ces provinces, bien qu'elles ne comptent que pour les deux tiers de la consommation de tabac au Canada.

2. Activités financières du gouvernement fédéral

a) Revenus de placement

Puisque l'analyse porte sur le caractère redistributif du budget fédéral, les revenus de placement ne sont pas considérés car ils ne constituent pas une ponction fiscale obligatoire du gouvernement fédéral dans les régions.

b) Service de la dette publique

Dans les Comptes économiques provinciaux, le service de la dette est réparti entre les provinces selon la répartition des détenteurs de la dette fédérale, particuliers ou entreprises. Ainsi, 60 % du service de dette est attribué à l'Ontario, province où est situé un grand nombre

de sièges sociaux d'entreprises canadiennes, contre seulement 18 % pour le Québec.

Ce poste a été éliminé de l'analyse. Cette exclusion n'a pas pour but de nier l'importance de la dette fédérale et les flux financiers qu'elle entraîne, mais plutôt de tenir compte du fait que la répartition de la dette publique détenue par une région ne découle pas d'une décision du gouvernement fédéral. Elle représente plutôt le résultat de décisions personnelles prises par les investisseurs. En outre, le versement des intérêts sur la dette publique n'a pas pour effet de modifier la situation financière des investisseurs, car ceux-ci auraient autrement investi dans des actifs alternatifs.

3. Transferts aux gouvernements

La valeur des transferts du gouvernement fédéral vers les autres gouvernements, essentiellement les gouvernements provinciaux, est constituée de deux éléments: les transferts fiscaux, qui représentent une réduction de l'impôt fédéral accompagnée d'une hausse correspondante des impôts provinciaux, et les transferts effectués au comptant.

Puisque les Comptes économiques provinciaux ne tiennent compte que du second type de transferts et que la valeur des transferts fiscaux varie passablement d'une province à l'autre, un ajustement doit être effectué.

Les transferts fiscaux sont ainsi ajoutés aux transferts fédéraux comptabilisés dans les Comptes économiques. Cet ajustement n'a pas d'impact net sur le solde budgétaire fédéral par province, puisqu'il implique une correction équivalente aux revenus et aux dépenses du gouvernement fédéral. Il permet cependant une comparaison interprovinciale adéquate de la valeur des transferts du gouvernement fédéral aux autres paliers de gouvernement.

4. Politique nationale de l'énergie

En réaction aux chocs pétroliers de 1973-1974 et de 1979, le gouvernement fédéral a instauré la politique nationale de l'énergie dont l'un des objectifs était de protéger les consommateurs canadiens contre les hausses marquées des prix pétroliers sur les marchés internationaux. Pour ce faire, les mesures suivantes ont été mises en place:

. toutes les régions situées à l'ouest de l'Outaouais pouvaient s'approvisionner en pétrole canadien dont le prix était fixé par le gouvernement fédéral à un niveau inférieur au prix mondial;

. les régions à l'est de l'Outaouais étaient approvisionnées par des importations internationales dont le prix était ramené au prix canadien réglementé par le biais d'une subvention fédérale à l'importateur;

. une taxe prélevée sur le pétrole exporté visait à fournir les fonds nécessaires au paiement des subventions à l'importation.

Puisque les Comptes économiques provinciaux ne tiennent compte que des opérations budgétaires du gouvernement fédéral, ils comptabilisent pour les provinces à l'est de l'Outaouais des subsides fédéraux importants tandis que rien n'apparaît pour les autres provinces. Pourtant, les consommateurs de toutes les provinces ont bénéficié du même avantage de la politique nationale de l'énergie.

Ce biais inhérent aux données des Comptes économiques provinciaux peut être corrigé en éliminant de l'analyse les subventions à l'importation et les taxes à l'exportation de pétrole.

5. Dépenses réalisées à l'étranger et dans les territoires

Seules les dépenses réalisées par le gouvernement fédéral sur le territoire des dix provinces sont considérées. Contrairement à d'autres études, aucune imputation interprovinciale des dépenses réalisées à l'étranger n'est effectuée, cet exercice apparaissant trop arbitraire.

3. ANALYSE DES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Cette section a pour but d'analyser la répartition interprovinciale des dépenses fédérales. Pour ce faire, quatre types de dépenses sont analysés, soit les dépenses publiques courantes en biens et services ainsi que les transferts aux

particuliers, aux entreprises et aux gouvernements. L'unité de mesure utilisée est un indice de dépenses per capita pour lequel la moyenne canadienne est égale à 100. Lorsque l'indice d'une région est inférieur à 100, cela signifie qu'elle reçoit moins que la moyenne nationale et inversement si son indice est supérieur à 100. En d'autres mots, un indice inférieur à 100 indique une part provinciale des dépenses inférieure à la part de population de cette province.

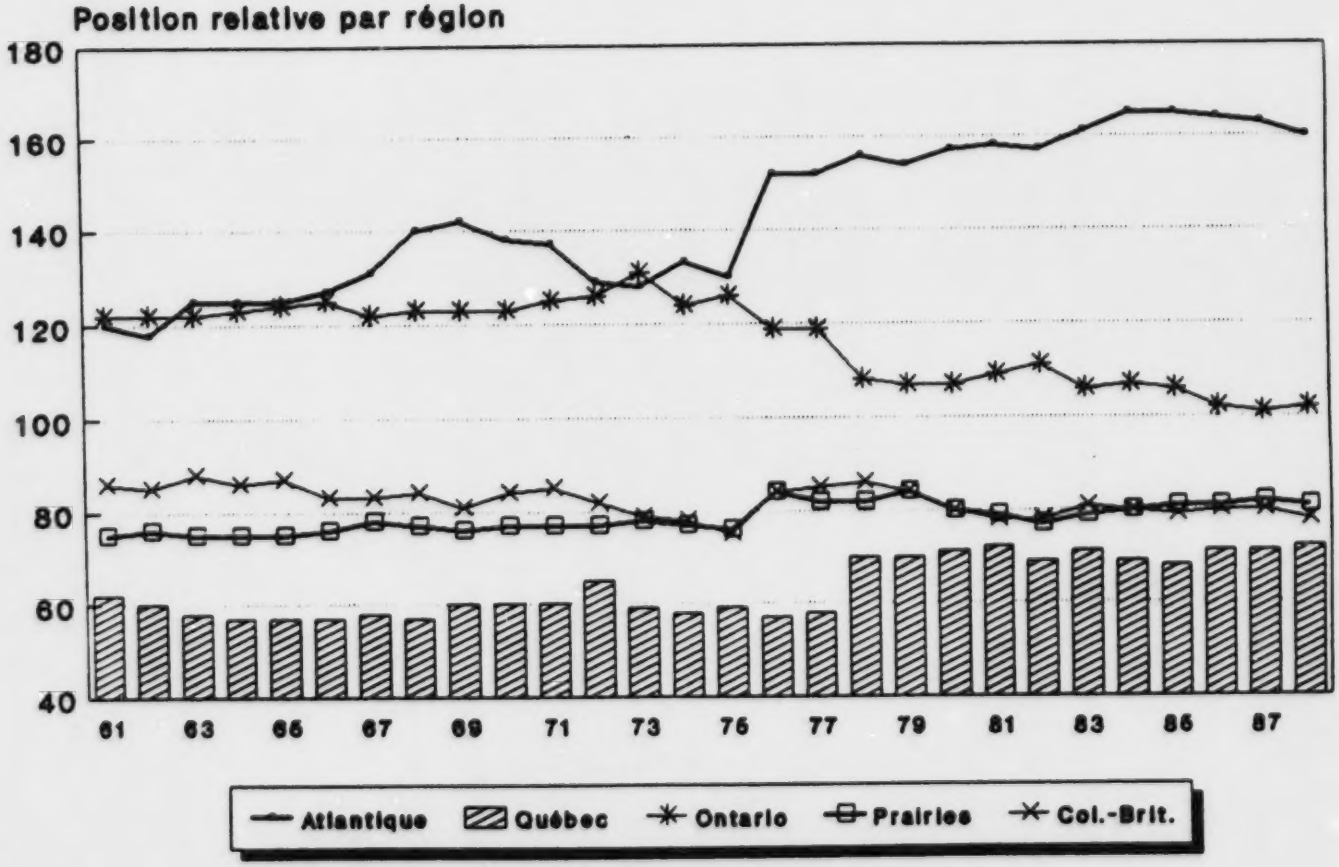
3.1 Dépenses courantes en biens et services

Pour l'essentiel, les dépenses courantes en biens et services du gouvernement fédéral comprennent les salaires versés aux employés gouvernementaux et l'approvisionnement en biens et services auprès du secteur privé.

Le graphique 1 présente l'évolution de ces dépenses sur l'ensemble de la période 1961-1988. Il montre que les provinces de l'Atlantique et l'Ontario ont toujours bénéficié plus que la moyenne nationale au chapitre de ces dépenses. La présence de la Capitale nationale et d'une forte proportion du secteur manufacturier canadien en Ontario ainsi que la décentralisation de certains services dans les provinces de l'Atlantique expliquent vraisemblablement ces résultats. En outre, à compter du milieu des années 1970, il s'est opéré un déplacement de ces dépenses de l'Ontario vers l'Atlantique. Ainsi, en 1988, l'Ontario obtient l'équivalent de la moyenne nationale alors que les dépenses fédérales en biens et services sont, sur une base per capita, 60 % plus élevées dans les provinces de l'Atlantique qu'en moyenne au Canada.

Graphique 1

Evolution des dépenses fédérales
Dépenses courantes, 1961-1988



Les dépenses effectuées dans les provinces des Prairies et en Colombie-Britannique se situent tout au long de la période aux alentours de 80 % de la moyenne nationale, laissant donc ces provinces avec un déficit chronique au chapitre de ces dépenses.

Quant au Québec, le graphique 1 permet de constater qu'il est la province qui a toujours bénéficié relativement le moins des dépenses fédérales en biens et services et ce, malgré la présence d'une partie de la région de la Capitale nationale sur son territoire.

Évidemment, puisque les dépenses en biens et services sont constituées de versements de salaires et d'octrois de contrats par le gouvernement fédéral, elles concernent directement la création d'emplois. C'est pourquoi les résultats montrés ici correspondent à ceux d'études portant sur l'impact des dépenses fédérales sur la création d'emplois. À cet égard, une étude réalisée par le Conseil des premiers ministres des provinces de l'Atlantique [8] concluait que c'est au Québec que les dépenses fédérales créatrices d'emplois sont les plus faibles. Pour l'année fiscale 1988-1989, cette étude évalue à 2 676 $ per capita la moyenne nationale de dépenses créatrices d'emplois par le gouvernement fédéral. Pour le Québec, cette valeur ne s'établit qu'à 1 993 $, soit 75 % de la moyenne nationale, ce qui le classe avant-dernier, tout juste devant le Yukon.

Ce déficit chronique du Québec en matière de dépenses fédérales directement créatrices d'emplois est aussi corroboré par certaines études portant sur les dépenses fédérales en recherche et développement (R-D). L'importance de ces dépenses s'explique par le fait qu'elles sont intimement liées à l'amélioration de

la compétitivité industrielle, aspect important dans le contexte de la mondialisation des marchés. À cet égard, le sous-financement de la R-D et le peu de contrats de R-D octroyés au Québec par rapport à l'Ontario ont été soulignés depuis longtemps. Ainsi, une étude récente réalisée au ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie (MICT) du gouvernement du Québec [9] conclut que, en tenant compte des dépenses totales en R-D effectuées par le gouvernement fédéral, le Québec et l'Alberta souffrent d'un bilan négatif. Pour le Québec, le manque à gagner par rapport à son poids démographique atteint 1,7 milliard de dollars entre 1979 et 1988, en dollars de 1988, soit un manque à gagner de plus de 40 %.

3.2 Transferts aux particuliers

Au cours de la période 1961-1988, le gouvernement fédéral a sensiblement augmenté sa présence dans l'économie canadienne et les paiements de transferts aux particuliers n'ont pas fait exception à la règle. Ainsi, en proportion du PIB, l'importance des transferts aux particuliers est passée de 4,9 % en 1961 à 6,0 % en 1988.

Les paiements de transfert aux particuliers sont constitués à près de 40% des prestations d'assurance-chômage. Aussi, la valeur des transferts reçus dans une région est largement influencée par le taux de chômage prévalant dans cette région. Le tableau suivant présente le taux de chômage par région pour diverses années.

Tableau 1

Taux de chômage par région (en pourcentage)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.	Canada
1966	5,2	4,1	2,6	2,3	4,6	3,4
1971	7,0	7,3	5,4	5,2	7,2	6,2
1976	10,9	8,7	6,2	4,2	8,6	7,1
1981	11,5	10,3	6,6	4,4	6,7	7,5
1986	14,8	11,0	7,0	8,9	12,5	9,5
1988	12,3	9,4	5,0	7,8	10,3	7,8

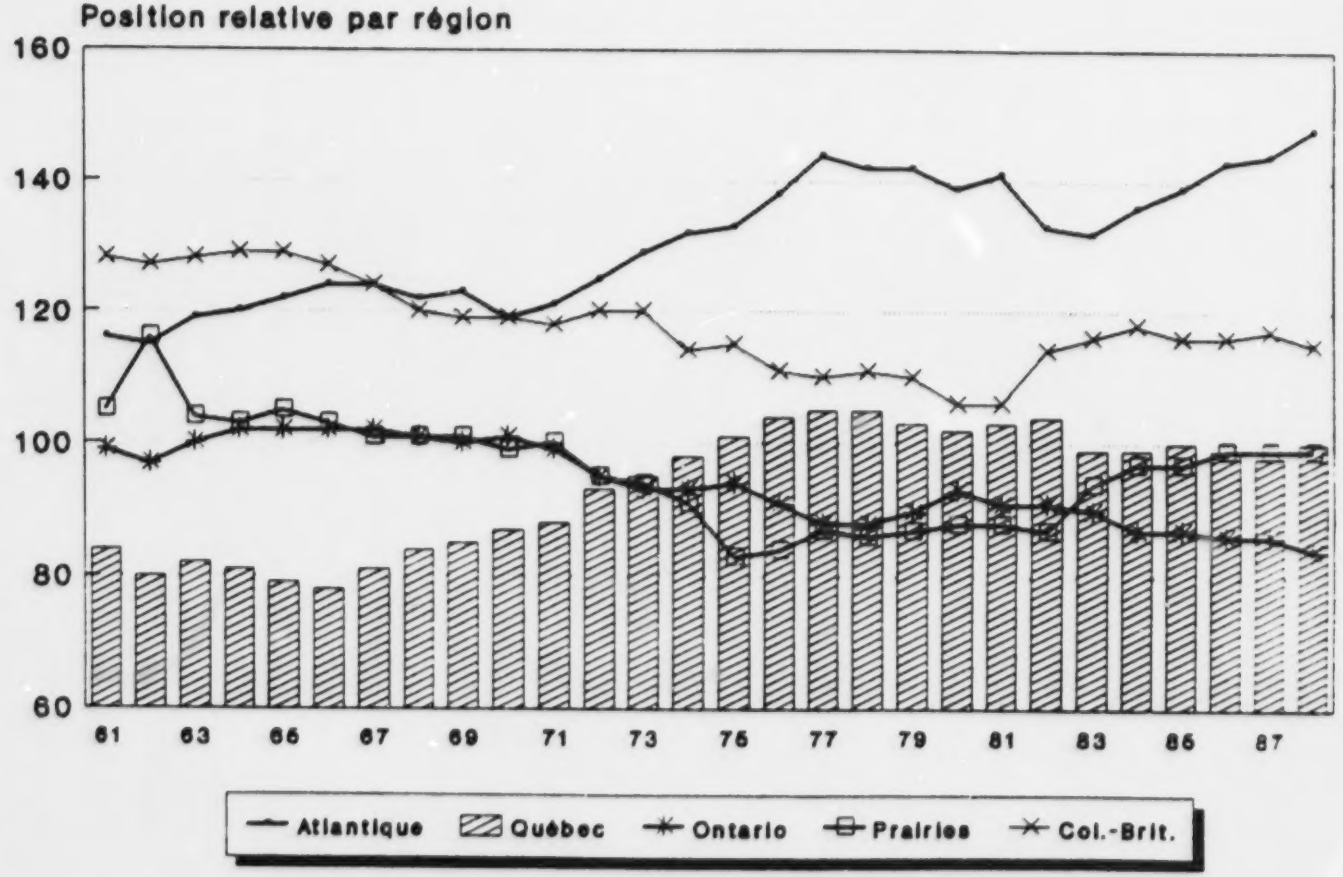
Une analyse du graphique 2 permet de constater que le taux de chômage joue effectivement un rôle non négligeable dans la position relative d'une région par rapport à la valeur des transferts aux particuliers reçus. Les principaux constats sont les suivants:

- Les provinces de l'Atlantique et la Colombie-Britannique qui ont toutes deux un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale ont une part relative des transferts aux particuliers plus grande que leur poids démographique (indice supérieur à 100).

- L'Ontario reçoit une part des paiements de transfert inférieure à son poids démographique (indice inférieur à 100), ce qui est compatible avec le fait qu'elle a le taux de chômage le plus faible au pays.

Graphique 2

Evolution des dépenses fédérales
Transferts aux particuliers, 1961-1988



Canada = 100

- Les provinces des Prairies ont en 1988 un taux de chômage similaire à la moyenne nationale et ainsi une part relative des transferts aux particuliers pas très différente de leur poids démographique.

- La situation du Québec demande quelques explications additionnelles car, malgré son taux de chômage supérieur à la moyenne nationale tout au long de la période 1961-1988, sa part des transferts aux particuliers s'est maintenue à un niveau inférieur à son poids démographique, sauf pour les années 1975 à 1982 où il a connu un léger excédent. D'autre part, la position relative du Québec s'est substantiellement améliorée à compter du milieu des années 1960, ce qui n'est pas le cas des autres provinces.

Le tableau 2 donne la part du Québec pour les différents éléments des transferts fédéraux aux particuliers. Pour l'année 1988, malgré une part de 31,3% au titre des prestations d'assurance-chômage, la part du Québec pour l'ensemble des transferts aux particuliers ne s'élève qu'à 25,7%, soit l'équivalent de son poids démographique. Une faible part au niveau des autres transferts explique cette situation. Ceci provient d'une part d'une sous-représentation du Québec au chapitre des personnes admissibles aux allocations familiales, des anciens combattants et des retraités de la fonction publique fédérale dont les pensions sont comptabilisées comme un transfert dans les Comptes économiques. Quant aux autres transferts, la sous-représentation du Québec s'explique par le fait qu'ils sont constitués principalement de paiements aux autochtones dont seulement 14% résident au Québec.

Pour ce qui est de l'amélioration de la position relative du Québec depuis le milieu des années 1960, elle s'explique par une légère amélioration de la part du Québec dans les versements aux anciens combattants et aux pensionnés de la fonction publique fédérale, de même qu'au titre des autres transferts. L'essentiel de l'amélioration provient cependant de la hausse marquée de la part du Québec dans les prestations de sécurité de la vieillesse. Celle-ci s'explique par deux facteurs. D'abord, le vieillissement plus rapide de la structure de la population du Québec entre 1966 et 1988 et aussi par l'ajout du programme de Supplément de revenu garanti qui est fonction du revenu du bénéficiaire et qui a vraisemblablement profité aux citoyens agés du Québec.

Tableau 2

Part du Québec dans les transferts

fédéraux aux particuliers

(en pourcentage)

	1966	1988
. Allocations familiales et aux jeunes	27,4	24,4
. Pensions et allocations aux anciens combattants	12,3	14,3
. Prestations d'assurance-chômage	31,9	31,3
. Pensions de la fonction publique	14,4	15,7
. Sécurité de la vieillesse	22,1	26,2
. Autres	16,2	19,3
TOTAL	**22,6**	**25,7**
POPULATION	**28,9**	**25,6**

3.3 Transferts aux entreprises

Il est utile de regrouper les transferts aux entreprises en trois catégories:

1. Les subventions à l'agriculture;

2. les subventions aux importateurs et raffineurs de pétrole versées en vertu de la politique nationale de l'énergie;

3. les autres subventions, qui découlent en grande partie des programmes de développement économique.

Tel qu'expliqué précédemment, le second type de subventions a été éliminé de l'analyse. De plus, les subventions versées dans le cadre de programmes de développement économique peuvent être scindées en deux composantes:

1. Les subventions d'équipement:

   Subventions versées à l'industrie afin d'encourager la construction, l'agrandissement ou la modernisation d'usines.

2. Les autres subventions:

   Toutes les autres subventions versées par le gouvernement fédéral aux entreprises visant les coûts de production courants.

Au cours de la période 1961-1988, les transferts fédéraux aux entreprises ont varié de façon importante, autant en termes de valeur que de types de subventions. Dans un premier temps, de 1961 à 1970, le gouvernement fédéral a favorisé les subventions à l'achat d'équipement alors que celles-ci ont augmenté de 23,5 % en moyenne annuellement. Par contre, les autres subventions n'ont augmenté que de 4,9 % en moyenne par an. Par la suite, de 1971 à 1984, les autres subventions aux entreprises ont bondi de 25,1 % par an en moyenne tandis que ce pourcentage s'élevait à 18,7 % pour les subventions d'équipement. L'année 1984 a représenté le sommet de la valeur des subventions versées par le gouvernement fédéral, soit 6,6 milliards de dollars. Par la suite, confronté au problème d'un déficit élevé, le gouvernement fédéral a sabré dans ses programmes de subvention. Les subventions d'équipement ont diminué de 16 % en moyenne par année entre 1984 et 1988, passant d'un sommet de 3 369 millions de dollars en 1984 à 1 679 millions de dollars en 1988 au Canada. En ce qui concerne les autres subventions, elles se sont maintenues à leur niveau de 1984.

En termes de proportion des dépenses du gouvernement fédéral, les subventions aux entreprises, excluant les subventions à l'agriculture, représentaient 3,5 % des dépenses totales excluant le service de la dette en 1961, 3,4 % en 1970, 8,2 % en 1984 et 5,3 % en 1988.

En ce qui concerne les subventions à l'agriculture, celles-ci ont eu un comportement irrégulier de 1961 à 1988. Bien que ces subventions aient augmenté considérablement sur l'ensemble de la période, soit 13,2 % de croissance annuelle moyenne, il n'en demeure pas moins que cet instrument

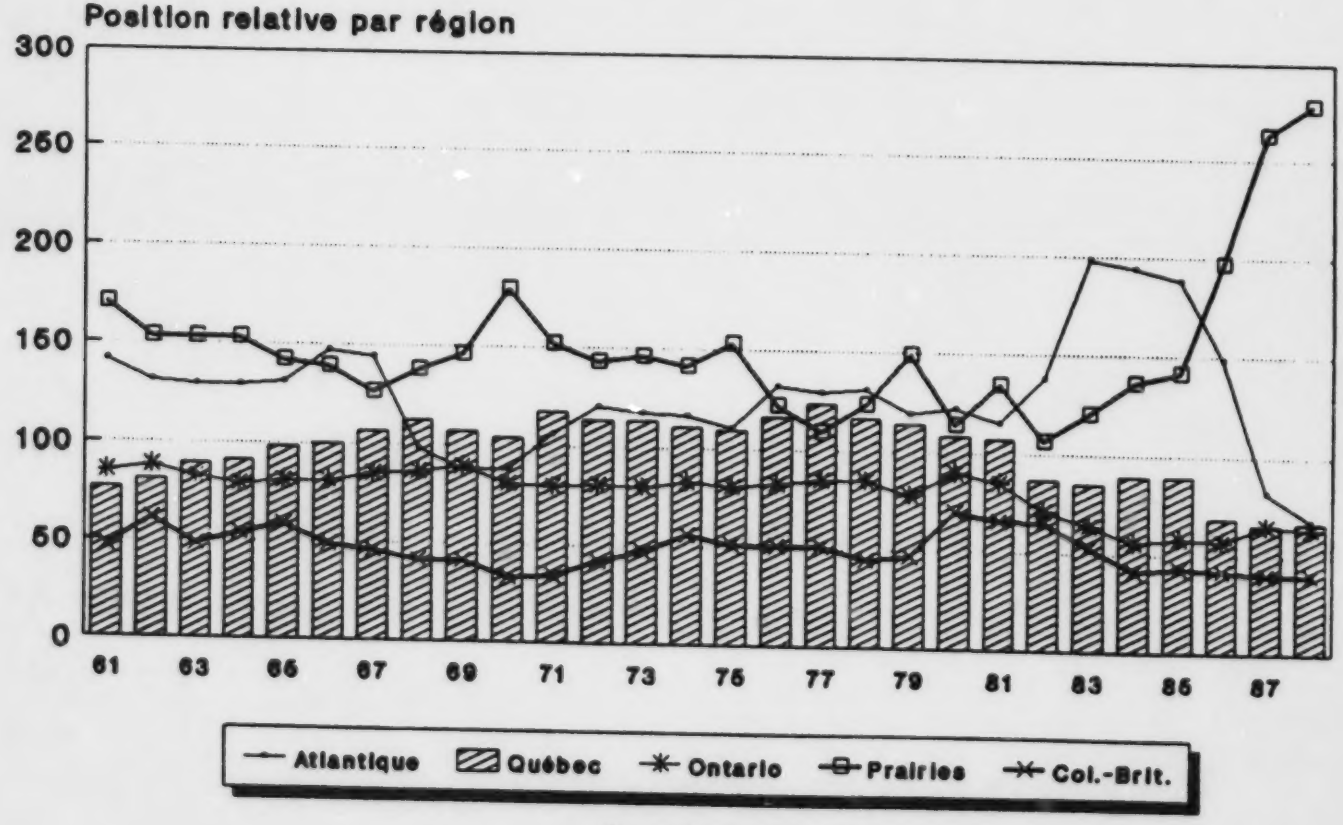
d'intervention du gouvernement fédéral est largement influencé par la situation prévalant sur les marchés agricoles internationaux ou par les conditions climatiques. Ainsi, les subventions importantes versées par certains pays concurrents du Canada à leurs agriculteurs et la faiblesse des précipitations dans l'Ouest ces dernières années ont eu pour effet de hausser les subventions fédérales aux agriculteurs des provinces des Prairies. Le niveau des subventions agricoles a augmenté de plus de 90 % entre 1987 et 1988 au Canada, passant du 1 718 millions de dollars à 3 290 millions de dollars.

Les parts relatives des transferts aux entreprises versés dans les diverses régions par le gouvernement fédéral sont présentées aux graphiques 3 et 4. Le graphique 3 présente la situation en incluant les subventions à l'agriculture tandis que le graphique 4 exclut ces subventions.

Comme une grande partie des subventions fédérales versées aux entreprises le sont en vertu de programmes de développement économique, il devrait normalement y avoir une concentration de ces subventions dans les régions économiquement plus faibles. Afin de vérifier cette hypothèse, on peut comparer ces subventions à un indice de richesse relative soit le PIB per capita, en posant la moyenne canadienne égale à 100. Ainsi, une région dont l'indice est inférieur à 100 est dite économiquement plus faible que la moyenne nationale, tandis qu'un indice supérieur à 100 indique une région dont l'économie est relativement plus forte. Le tableau 3 présente pour certaines années la valeur de l'indice pour les cinq régions analysées.

Graphique 3

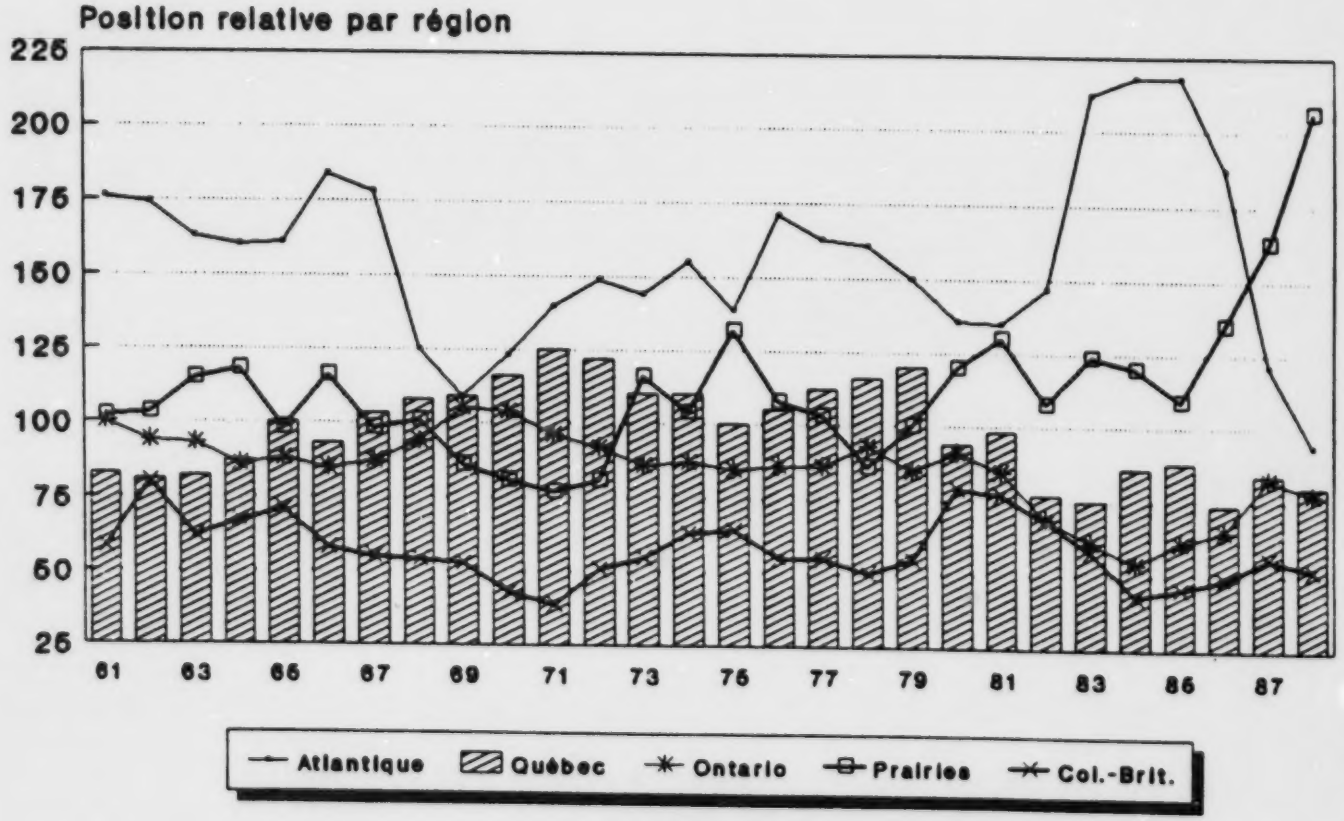
Evolution des dépenses fédérales
Transferts aux entreprises, 1961-1988



Canada = 100
Excluant les subventions à
l'importation de pétrole

Graphique 4

Evolution des dépenses fédérales
Transferts aux entreprises, 1961-1988



Canada = 100
Excluant les subventions à l'importation de pétrole et à l'agriculture

Une analyse des données présentées au tableau 3 et des tendances reflétées aux graphiques 3 et 4 permet de réaliser que:

. Les provinces de l'Atlantique, région la moins nantie du Canada, ont effectivement reçu une part plus grande de subventions que leur poids démographique sur l'ensemble de la période. Cependant, les coupures effectuées par le gouvernement fédéral dans ce domaine depuis 1984 ont sensiblement abaissé le niveau des subventions reçues par cette région.

Tableau 3

Indice du PIB per capita (Canada = 100)

	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.
1961	59	91	120	94	111
1966	59	90	118	99	109
1971	63	90	118	96	106
1976	61	89	110	114	108
1981	58	87	105	125	112
1986	69	90	111	106	100
1988	68	93	113	99	98

. L'Ontario et la Colombie-Britannique, qui s'avèrent des régions mieux nanties économiquement, ont toutes deux reçu des subventions inférieures à leur poids démographique, la Colombie-Britannique apparaissant comme la province la moins avantagée en termes de subventions aux entreprises.

- Le portrait des provinces des Prairies est plus ambigu. Comme l'activité économique de cette région repose principalement sur l'agriculture et sur l'industrie du pétrole et du gaz, les soubresauts des prix du pétrole et des céréales sur les marchés mondiaux influencent fortement le degré de richesse collective. Ainsi, entre 1971 et 1981, la richesse relative des Prairies s'est améliorée, résultat des crises pétrolières de 1973 et 1979. Depuis 1981, cette richesse relative s'est détériorée. Cet état de fait est attribuable à l'affaissement des cours du brut et à la situation de surplus chronique prévalant sur le marché du blé.

- Si l'on exclut les subventions à l'agriculture, la part relative des transferts reçus par les entreprises de la région des Prairies jusqu'en 1985 a été à peu près égale à son poids démographique. Cependant, depuis 1985, les subventions versées aux entreprises des Prairies ont augmenté sensiblement au moment où s'affaissaient les prix du pétrole brut sur les marchés mondiaux. Si l'on inclut les subventions à l'agriculture, la région des Prairies a reçu sur l'ensemble de la période une part relative des subventions supérieure à son poids démographique et ce, malgré le fait que cette région s'est avérée relativement plus riche que la moyenne nationale depuis 1976.

- En ce qui concerne la situation du Québec, la province a réussi à maintenir la proportion des subventions reçues au-dessus de son poids démographique entre 1967 et 1981. Cependant, depuis 1981, la part des transferts reçus par les entreprises québécoises a chuté substantiellement,

ne s'élevant plus qu'à 60 % de la moyenne nationale alors que le PIB per capita au Québec demeure inférieur d'environ 10 % à la moyenne nationale.

3.4 Transferts aux gouvernements

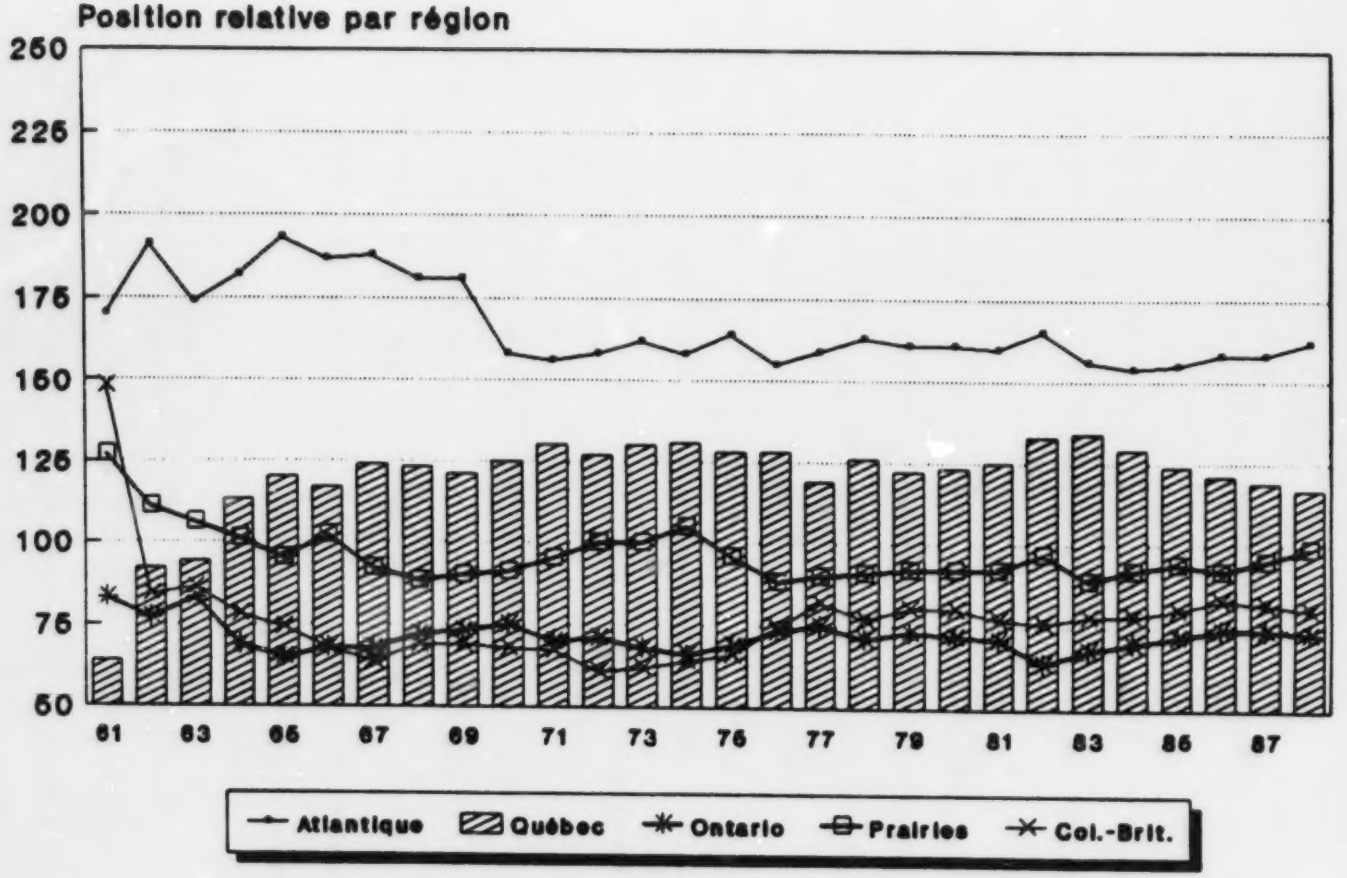
Les transferts du gouvernement fédéral aux autres paliers de gouvernement sont de deux ordres. La plupart vise à financer certains services provinciaux précis. À ce titre, il faut noter les programmes de transfert à l'égard de l'assistance publique, de l'enseignement postsecondaire et de la santé que reçoivent toutes les provinces. Par ailleurs, le programme de péréquation, qui a pour but d'aider les gouvernements provinciaux à offrir des services publics relativement comparables malgré leur capacité différente de lever des revenus, ne versent des sommes qu'aux provinces moins nanties. Ainsi, toutes les provinces reçoivent des paiements de péréquation, sauf la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario.

Une analyse du graphique 5 permet de constater qu'il existe un lien étroit entre le fait pour une province d'être récipiendaire ou non de paiements de péréquation et la position relative de cette province en termes de transferts du gouvernement fédéral vers les autres paliers de gouvernement. Le graphique permet de constater que:

- Les provinces de l'Atlantique et le Québec, qui reçoivent des paiements de péréquation, reçoivent une part des transferts aux gouvernements supérieure à leurs poids démographique. Sur une base per capita, les

Graphique 5

Evolution des dépenses fédérales
Transferts aux gouvernements, 1961-1988



Canada = 100

provinces de l'Atlantique se situent cependant à environ 60 % au-dessus de la moyenne nationale contre seulement 25 % pour le Québec.

- L'Ontario et la Colombie-Britannique, qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation, reçoivent une part des transferts aux gouvernements inférieure à leur part de population.

- Quant aux provinces des Prairies, elles ont généralement reçu des transferts aux gouvernements légèrement inférieurs à la moyenne nationale.

3.5 L'ensemble des dépenses fédérales

3.5.1 Les régions autres que le Québec

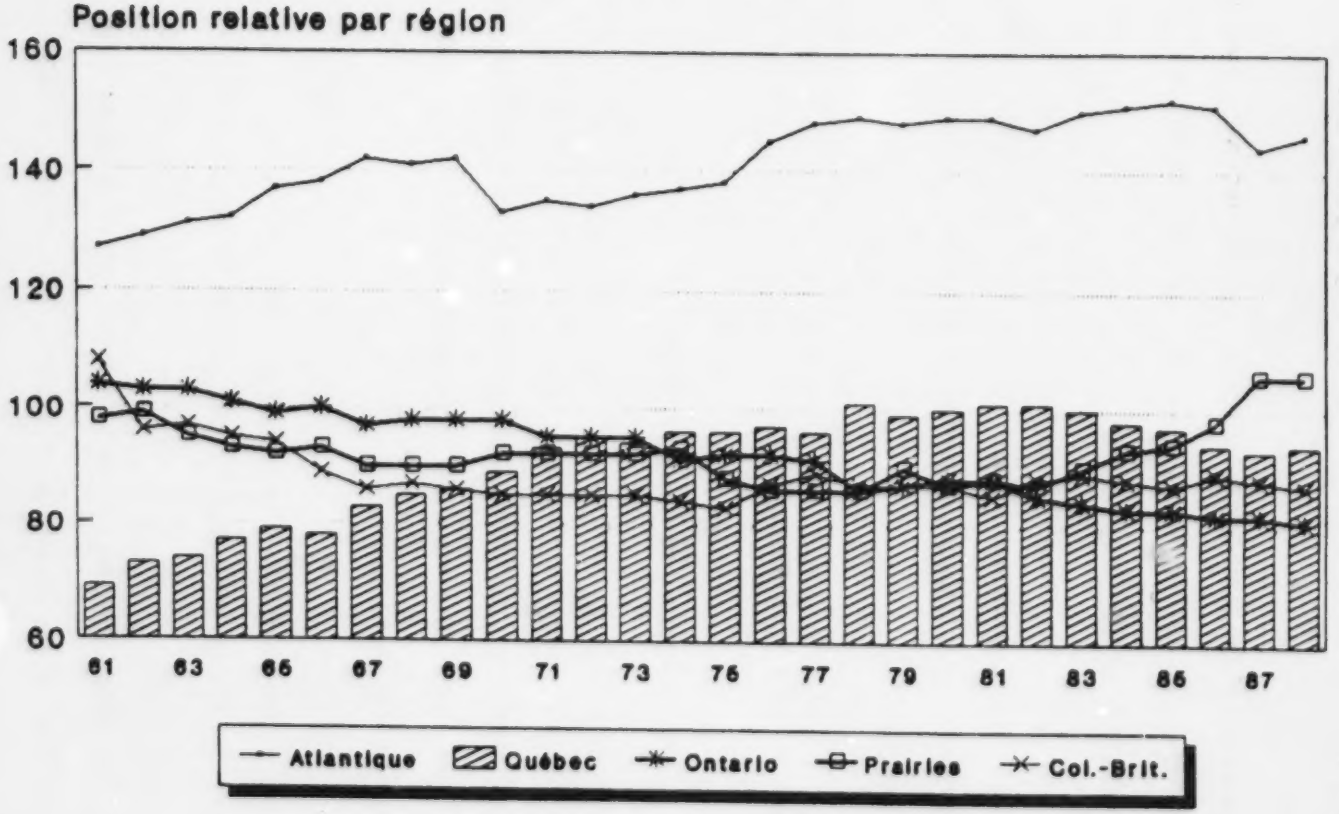
Le graphique 6 présente la situation en tenant compte de l'ensemble des dépenses fédérales dans les régions, exclusion faite du service de la dette publique et des subventions à l'importation de pétrole. Une analyse de ce graphique permet de souligner que:

- Les provinces de l'Atlantique constituent la région qui reçoit proportionnellement le plus de dépenses fédérales.

- La Colombie-Britannique et l'Ontario, dont le niveau de richesse est supérieur à la moyenne nationale, reçoivent une part des dépenses fédérales inférieure à leur poids démographique.

Graphique 6

Evolution des dépenses fédérales
Dépenses totales, 1961-1988



Canada = 100
Excluant service de la dette publique et subventions aux importateurs de pétrole

- Exception faite de 1987 et 1988, les provinces des Prairies reçoivent un niveau de dépenses fédérales per capita inférieur à la moyenne nationale; cette situation est inversée en 1987 et 1988 par la hausse significative des subventions aux entreprises, particulièrement les subventions agricoles.

3.5.2 Le Québec

Pour le Québec, trois périodes distinctes se dessinent:

1. 1961-1977: tout en recevant une part des dépenses fédérales inférieure à son poids démographique, le Québec a vu sa part s'accroître graduellement.

2. 1978-1983: stagnation de la part des dépenses fédérales à un niveau équivalent à la moyenne nationale.

3. 1984-1988: déclin graduel de la part relative des dépenses fédérales au Québec.

De façon générale, on peut caractériser la position du Québec dans la distribution régionale des dépenses effectuées par le gouvernement fédéral par les observations suivantes:

. Le niveau des dépenses courantes créatrices d'emploi y est largement inférieur à la moyenne nationale.

- Il y a une sous-représentation du Québec dans les dépenses en recherche et développement.

- Les transferts aux particuliers s'y situent environ à la moyenne nationale depuis le milieu des années 1970.

- Les transferts aux entreprises sont inférieurs à la moyenne nationale depuis 1982 (depuis 1980 lorsque sont exclues les subventions à l'agriculture) malgré un niveau de richesse relative inférieur à la moyenne nationale. Cette situation résulte des compressions budgétaires effectuées par le gouvernement fédéral depuis quelques années.

- Parce que le Québec est bénéficiaire de paiements de péréquation, les transferts aux gouvernements y sont supérieurs à la moyenne nationale.

- Au total, la part des dépenses fédérales effectuées au Québec a été systématiquement inférieure à son poids démographique depuis 1961 à l'exception des années 1978 et 1980 à 1983.

D'un point de vue global, le gouvernement fédéral a graduellement augmenté la valeur des dépenses et transferts effectués au Québec pour finalement arriver, au début des années 1980, à une part des dépenses équivalente au poids démographique du Québec. Cependant, depuis 1983, la tendance s'est inversée. Les compressions budgétaires du gouvernement fédéral, notamment au niveau des programmes de développement régional et des programmes de transfert aux

gouvernements, ont touché durement le Québec. Cet exercice de restriction s'est poursuivi depuis et devrait être maintenu dans les années à venir selon les projections budgétaires fédérales actuelles. Il est cependant impossible d'évaluer si ces restrictions auront pour effet de continuer la détérioration de la position relative du Québec ou de l'améliorer.

4. ANALYSE DU SOLDE DES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES FÉDÉRALES

La présente section procède à l'analyse de l'écart entre les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral dans les différentes régions afin de comparer celles-ci en termes de solde des opérations budgétaires fédérales. Cet exercice a aussi été réalisé par certains organismes qui ont soumis des mémoires à la Commission. Un survol de ces diverses études est présenté en annexe.

Comme il a été mentionné à la section 2 de la présente analyse, certains ajustements ont été apportés aux données tirées des Comptes économiques provinciaux afin de mieux cerner l'effet redistributif réel des opérations budgétaires fédérales dans les différentes régions. Ces ajustements sont: une réallocation des taxes fédérales indirectes sur la base de la consommation des ménages, une élimination des revenus de placement et des dépenses en service de la dette du gouvernement fédéral, une radiation des postes de revenus et dépenses liés à la politique énergétique nationale et un rajustement des transferts aux gouvernements pour inclure les transferts fiscaux. L'écart entre ces revenus et ces dépenses corrigés constitue une base intéressante pour juger du caractère de redistribution interrégionale des opérations budgétaires fédérales. Cependant, puisque les données ont subi divers ajustements, il faut

être prudent dans l'interprétation de leur niveau et s'attarder plus à leur évolution dans le temps ou aux comparaisons interprovinciales.

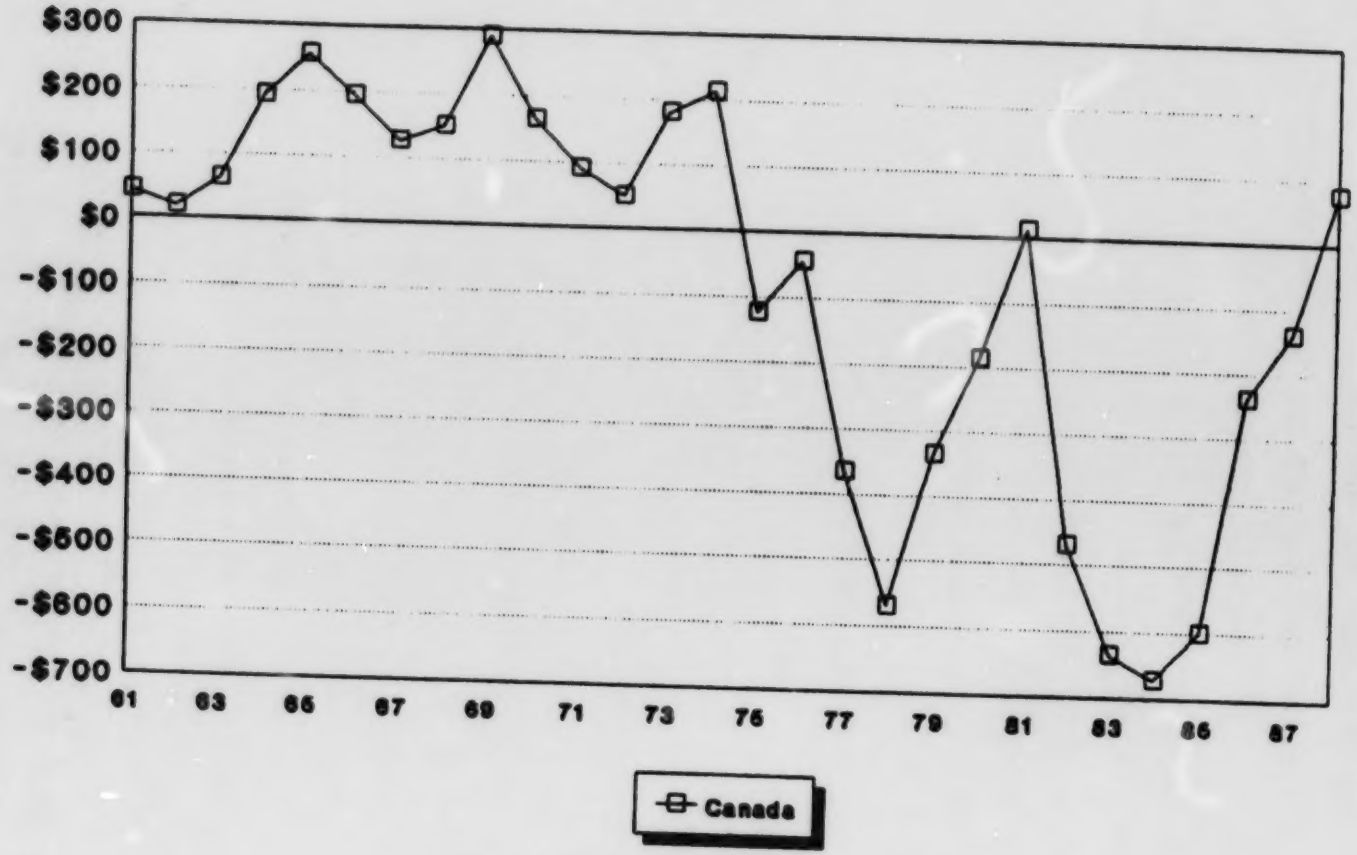
Afin de donner une plus juste perspective historique aux données, elles sont ramenées sur une base per capita et exprimées en dollars constants de 1988. Le graphique 7 présente ce solde budgétaire fédéral corrigé pour l'ensemble du Canada. Il permet de distinguer cinq phases dans l'évolution des finances publiques fédérales depuis 1961.

D'abord, de 1961 à 1974, le gouvernement fédéral a réussi à maintenir son solde budgétaire corrigé en situation d'excédent des revenus sur les dépenses. De 1974 à 1978, les pressions inflationnistes ont poussé à la hausse les dépenses à un rythme supérieur à celui des revenus amenant une dégradation majeure de la situation budgétaire fédérale. Par la suite, soit de 1979 à 1981, le gouvernement fédéral a pu rétablir le solde corrigé de ses opérations budgétaires. La récession de 1982 a cependant complètement annulé ces efforts, le solde budgétaire étant ramené en 1984 à un niveau de déficit sans précédent depuis 1961. Face à l'ampleur de ce déficit, le gouvernement fédéral procéda à compter de 1985 à des compressions budgétaires substantielles, notamment dans ses subventions aux entreprises et dans ses transferts aux gouvernements et aux particuliers. On assiste depuis 1985 à un redressement important du solde corrigé du gouvernement fédéral, celui-ci atteignant même une position de surplus notable pour la première fois depuis 1974.

Une des façons de mesurer l'effet de redistribution régionale du solde budgétaire fédéral est de voir dans quelle mesure chaque région réalise un gain

Graphique 7

Solde budgétaire fédéral (dollars de 1988 per capita)



Valeur positive: excédent de revenus
Valeur négative: excédent de dépenses

fiscal supérieur au gain obtenu en moyenne au niveau national. Lorsqu'une région retire un bénéfice fiscal supérieur à la moyenne nationale, elle bénéficie d'une redistribution de la part des régions pour lesquelles l'écart est négatif. Le gain fiscal est ici mesuré par l'excédent des dépenses sur les revenus réalisés dans une région par le gouvernement fédéral. Une telle façon de procéder présente l'avantage d'être valide aussi bien en situation de surplus que de déficit budgétaire au niveau national. Elle permet également de ne pas avoir à déterminer arbitrairement quelle région aura éventuellement à supporter les déficits accumulés dans le passé.

4.1 Régions autres que le Québec

Le tableau 4 et le graphique 8 permettent d'analyser la situation respective des provinces de l'Atlantique, de l'Ontario, des provinces des Prairies et de la Colombie-Britannique.

Les provinces de l'Atlantique s'avèrent, et de loin, la région qui a bénéficié le plus des opérations budgétaires fédérales. Cette région a réalisé, tout au long de la période, un excédent substantiel de gain fiscal, qui s'est même accru régulièrement, passant, en dollars de 1988, de 1 067 $ per capita en 1961 à 3 271 $ en 1988. Cependant, le gain des provinces de l'Atlantique est légèrement en baisse ces dernières années après avoir atteint un sommet de 3 510 $ en 1985.

À l'opposé, les opérations budgétaires fédérales en Ontario ont donné lieu à un gain fiscal systématiquement inférieur à la moyenne nationale tout au long de la

TABLEAU 4

GAIN FISCAL

ÉCART PAR RAPPORT À LA MOYENNE NATIONALE

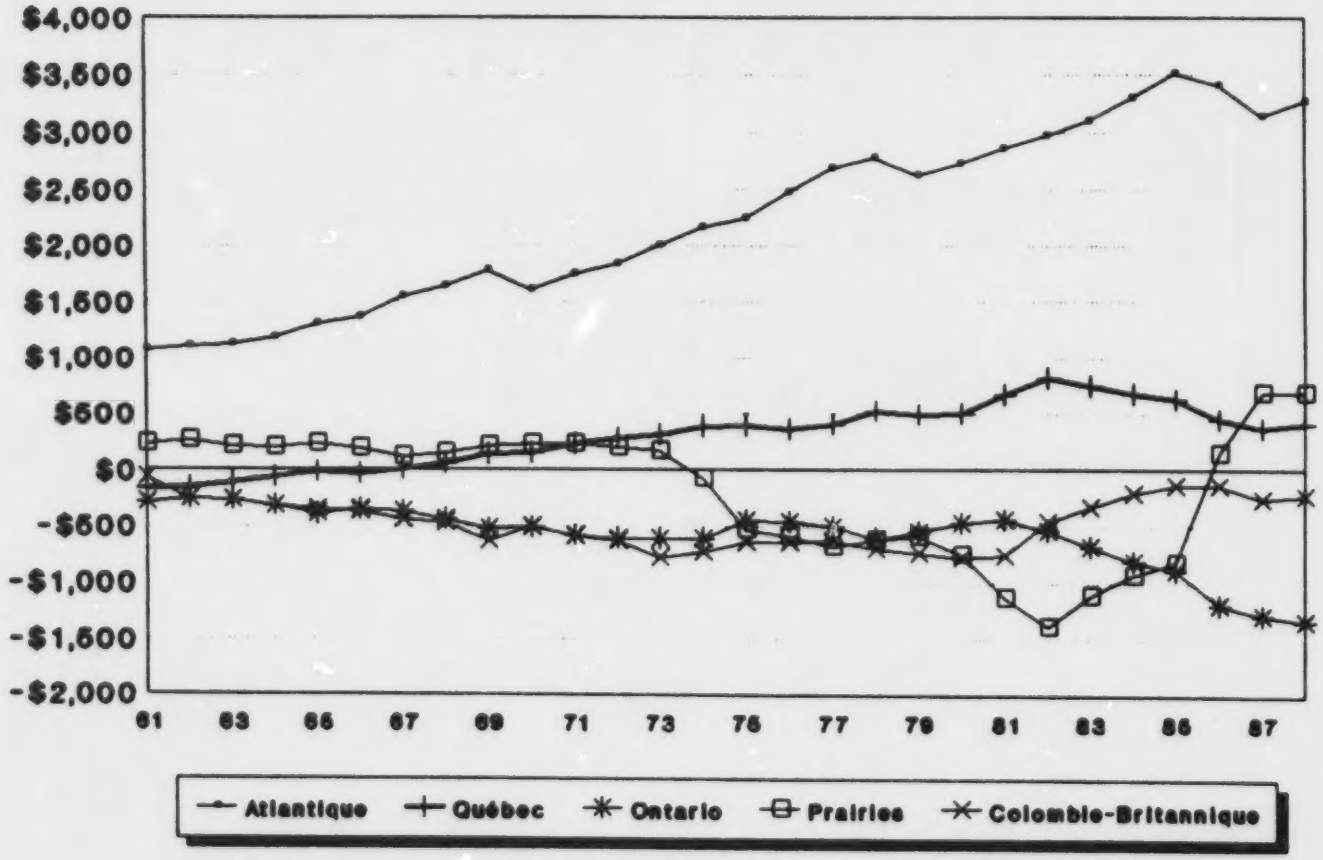
En dollars per capita de 1988

	Ecart				
Année	Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B.
1961	$1,067	($163)	($286)	$227	($64)
1962	$1,103	($153)	($230)	$256	($256)
1963	$1,125	($119)	($268)	$207	($264)
1964	$1,180	($64)	($316)	$197	($316)
1965	$1,302	($17)	($386)	$224	($344)
1966	$1,364	($40)	($344)	$186	($372)
1967	$1,542	$0	($368)	$114	($436)
1968	$1,634	$55	($440)	$143	($473)
1969	$1,775	$133	($515)	$203	($627)
1970	$1,605	$141	($509)	$221	($503)
1971	$1,751	$230	($580)	$224	($593)
1972	$1,839	$276	($611)	$193	($626)
1973	$1,998	$302	($606)	$161	($786)
1974	$2,164	$379	($609)	($74)	($734)
1975	$2,243	$386	($453)	($532)	($641)
1976	$2,476	$353	($460)	($586)	($639)
1977	$2,687	$396	($501)	($678)	($631)
1978	$2,773	$522	($610)	($621)	($702)
1979	$2,626	$490	($545)	($586)	($738)
1980	$2,719	$490	($471)	($753)	($778)
1981	$2,853	$670	($443)	($1,130)	($762)
1982	$2,969	$818	($535)	($1,387)	($459)
1983	$3,092	$754	($686)	($1,113)	($333)
1984	$3,302	$675	($807)	($936)	($209)
1985	$3,510	$631	($897)	($825)	($139)
1986	$3,406	$447	($1,199)	$144	($136)
1987	$3,138	$366	($1,290)	$693	($254)
1988	$3,271	$409	($1,337)	$687	($231)

Note: Un nombre entre parenthèses indique un gain fiscal inférieur à la moyenne nationale.

Graphique 8

Solde budgétaire corrigé
Ecart par rapport à la moyenne nationale



période. En réalité, l'Ontario a été de façon continue en situation de perte fiscale nette, les revenus fédéraux corrigés y excédant toujours les dépenses fédérales corrigées et ce, quelle que soit la situation budgétaire fédérale au niveau national. Le manque à gagner de l'Ontario s'est accru de façon substantielle sur la période, passant de 286 $ per capita en 1961 à 1 337 $ en 1988.

Pour ce qui est de la région des Prairies, l'évolution de son gain fiscal est moins régulier que pour l'Ontario et les provinces de l'Atlantique. Ainsi, de 1961 à 1973, cette région a tiré des opérations budgétaires fédérales un gain fiscal supérieur à la moyenne nationale, mais à un niveau nettement inférieur à celui réalisé par les provinces de l'Atlantique, soit 197 $ per capita en moyenne contre 1 483 $. Par la suite, la hausse des prix du pétrole du début des années 1970 a donné une impulsion majeure à l'économie de cette région et aux revenus fédéraux qui y sont perçus. La région est ainsi passée, à compter de 1974, à une situation de gain fiscal inférieur à la moyenne nationale. Son manque à gagner est passé de 74 $ per capita en 1974 à 1 387 $ en 1982. L'affaiblissement des cours mondiaux du pétrole et des céréales ainsi que les mauvaises conditions climatiques ont affaibli l'économie des provinces des Prairies à compter de 1983 de sorte que le déficit de gain fiscal de cette région a été réduit de 1 387 $ en 1982 à 825 $ en 1986 et s'est même transformé en un excédent de gain fiscal de près 700 $ per capita en 1987 et 1988. Il est à noter que cette évolution reflète la situation moyenne de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba et que le portrait pourrait être substantiellement différent pour chacune de ces provinces prise individuellement.

La situation de la Colombie-Britannique s'apparente à celle de l'Ontario dans la mesure où, comme cette dernière province, elle a été en situation de manque à gagner de 1961 à 1988. L'évolution de son manque à gagner a cependant été fort différente. S'il a été comparable et même supérieur à celui de l'Ontario jusqu'en 1981, le manque à gagner de la Colombie-Britannique s'est affaissé par la suite, passant de 778 $ per capita en 1980 à 231 $ en 1988 contre, respectivement, 471 $ et 1 337 $ pour l'Ontario. Cette situation reflète la force relative de la reprise économique en Ontario qui a suivi la récession de 1982.

4.2 Le Québec

L'évolution du gain fiscal relatif du Québec est particulière parmi les cinq régions canadiennes. Jusque vers la fin des années 1960, le Québec a contribué proportionnellement plus au financement des activités budgétaires redistributives du gouvernement fédéral, avec un manque à gagner per capita se situant entre 17 $ et 163 $. À compter de 1968 cette situation s'est inversée, le Québec connaissant un excédent de gain fiscal qui s'est accru régulièrement, passant de 55 $ per capita en 1969 à 818 $ en 1982, mais qui s'est toujours maintenu à un niveau largement inférieur à celui des provinces de l'Atlantique. La forte reprise économique depuis 1983 et les compressions budgétaires fédérales depuis 1985 ont eu pour effet de réduire rapidement le gain fiscal excédentaire du Québec. De 818 $ per capita en 1982, il ne s'élève plus qu'à 409 $ en 1988, soit 40% de moins que celui des provinces des Prairies et huit fois moins que celui des provinces de l'Atlantique.

Les résultats obtenus ici correspondent globalement à ceux obtenus dans les études du bilan fiscal du fédéralisme présentées à la Commission, en ce sens qu'ils montrent un Québec contributeur net au fédéralisme fiscal dans les années 1960 et bénéficiaire net depuis le début des années 1970 avec une réduction rapide de ce bénéfice depuis 1983 (voir annexe).

5. LIMITES DES ANALYSES BASÉES SUR LES COMPTES ÉCONOMIQUES PROVINCIAUX

Les analyses du fédéralisme canadien reposant sur les Comptes économiques provinciaux présentent certes un intérêt car elles permettent de localiser par province les revenus et les dépenses du gouvernement fédéral. Les Comptes économiques rendent ainsi possible une analyse de la distribution régionale des différentes catégories de dépenses fédérales et du caractère redistributif de l'ensemble des opérations budgétaires fédérales. Il importe de souligner cependant que ces analyses ne peuvent permettre de porter un jugement sur l'incidence régionale globale des interventions économiques du gouvernement fédéral, ni donner une image juste de l'impact qu'aurait sur les finances publiques québécoises la prise en charge complète des activités budgétaires fédérales sur son territoire advenant l'accession du Québec à la souveraineté.

D'abord, les Comptes économiques ne concernent que les activités de nature budgétaire du gouvernement fédéral. Ils négligent donc les activités des sociétés de la Couronne qui peuvent avoir un impact non négligeable sur les économies régionales. Ils ne donnent également aucune indication sur certaines activités purement financières du gouvernement fédéral comme ses prêts ou

garanties de prêts aux entreprises. De la même façon, les Comptes économiques ne permettent d'aucune façon d'évaluer les activités réglementaires du gouvernement fédéral comme sa politique douanière ou encore ses réglementations en matière de transport, de marchés agricoles ou d'énergie qui peuvent toutes, à un moment ou à un autre, favoriser certaines régions du pays.

D'autre part, même si les Comptes économiques permettent de localiser le lieu des dépenses fédérales, il ne donnent pas nécessairement un portrait exact de leur incidence économique régionale. Ainsi, une subvention fédérale à une entreprise de Terre-Neuve peut très bien donner lieu à des commandes de biens et de services à des entreprises situées en Ontario.

Par ailleurs, les données des Comptes économiques ne peuvent servir de base d'évaluation des coûts d'une éventuelle souveraineté du Québec et ce, aussi bien en matière de finances publiques qu'en matière d'économie en général. En effet, les Comptes économiques identifient le lieu où le gouvernement fédéral réalise ses dépenses et prélève ses revenus. Ils ne disent pas quelles seraient les dépenses qui devraient être assumées par le Québec s'il devenait souverain. Par exemple, les Comptes économiques attribuent les dépenses salariales fédérales selon la province où les salaires sont versés, ce qui peut diverger de la masse salariale additionnelle que devrait supporter un Québec souverain pour maintenir un niveau constant de services publics. Il en est de même des intérêts sur la dette publique fédérale qui sont attribués au Québec selon la part de la dette fédérale détenue par des particuliers ou des entreprises du Québec. Cependant, la part du service de la dette fédérale qui serait assumée par un Québec souverain serait plutôt fonction de la part de la dette nette qui

reviendrait à la charge du Québec. Il n'y a pas de correspondance automatique entre ces deux parts.

Enfin, les Comptes économiques ne donnent aucune indication quant aux avantages que procure à toutes les régions du Canada le partage d'un espace économique commun et quant aux coûts pour tous les partenaires canadiens d'un bris de cet espace.

6. CONCLUSION

L'analyse des opérations budgétaires fédérales selon les Comptes économiques provinciaux sur la période 1961-1988 permet de faire les constats suivants:

- En dépit du fait qu'il ait bénéficié substantiellement des transferts fédéraux aux provinces, le Québec n'a pratiquement jamais obtenu une part des dépenses fédérales correspondant à sa part de population.

- Bien que la situation du Québec à cet égard se soit améliorée au cours des années 1960 et 1970, elle s'est dégradée dans la période de restrictions budgétaires entamée depuis 1985.

- L'avantage du Québec en matière de transferts aux gouvernements est plus que compensée par une sous-représentation au chapitre des subventions aux entreprises et surtout au chapitre des dépenses en biens et services pour lesquelles le Québec reçoit une part largement inférieure à sa part de population.

- En termes de solde net des opérations budgétaires fédérales corrigées sur son territoire, le Québec a contribué plus que la moyenne nationale jusque vers la fin des années 1960 pour ensuite contribuer moins. Cependant, le gain fiscal excédentaire du Québec par rapport à la moyenne nationale est en réduction depuis 1983 à la suite de la forte reprise économique au Québec et des compressions budgétaires fédérales depuis 1985 qui l'ont particulièrement affecté. En 1988, le gain fiscal du Québec en matières de revenus et dépenses redistributifs du gouvernement fédéral est de 40% inférieur à celui des provinces des Prairies et huit fois moins important que celui des provinces de l'Atlantique.

Bien qu'elle apporte un certain éclairage sur les aspects fiscaux du fédéralisme, l'étude des finances publiques fédérales sur la base des Comptes économiques provinciaux a cependant une portée limitée dans le débat sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec car:

- elle porte sur le passé et non l'avenir;

- elle ne fournit aucune indication sur les impacts régionaux de certaines activités financières du gouvernement fédéral ainsi que de ses politiques réglementaire et monétaire;

- elle ne mesure pas l'incidence économique des revenus et des dépenses des gouvernements;

- elle ne constitue pas un bilan économique du système fédéral canadien. Un tel bilan, pour être complet, devrait tenir compte des gains associés à la participation du Québec à l'espace économique canadien et plus précisément à la part de ces gains attribuable à l'union politique. Or, dans un monde de libre échange et de mondialisation des marchés, il est devenu difficile de mesurer le degré de corrélation entre l'espace économique et l'espace politique;

- enfin, elle ne permet pas de juger l'impact qu'aurait sur les finances publiques du Québec la prise en charge des activités budgétaires fédérales sur son territoire en cas d'accession à la souveraineté.

NOTES

1. Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux, Édition historique 1961-1986 et Estimations annuelles, 1984-1988. Catalogue 13-213.

2. Mouvement Desjardins, Constats sur l'économie du Québec et bilan fiscal Québec/Canada, Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Novembre 1990.

3. Parti Québécois, La nécessaire souveraineté, Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Novembre 1990.

4. Conseil du Patronat du Québec, Les enjeux économiques de la souveraineté, Mémoire présenté à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Octobre 1990.

5. Mansell, Robert L. et Schlenker, Ronald C., An Analysis of The Regional Distribution of Federal Fiscal Balances: Updated Data, Department of Economics, University of Calgary.

6. Horry, Isabella D. et Walker, Michael A., Government Spending Facts, The Fraser Institute, Vancouver, 1991.

7. Statistique Canada a rendu publiques, en février 1991, certaines données préliminaires pour 1989. Toutes les données pertinentes à l'analyse n'ont cependant pas encore été publiées, ce qui explique que la période étudiée s'arrête à 1988.

8. Council of Maritime Premiers, Federal Expenditures as a Tool for Regional Development, Mai 1990.

9. Grégoire, Pierre Étienne, La répartition régionale des dépenses du gouvernement fédéral en sciences et technologie, Première partie, Une analyse agrégée des dépenses de recherche-développement, 1979-1988. Ministère de l'Industrie, du Commerce et de la Technologie du Québec, Direction des politiques technologiques, Octobre 1990.

ANNEXE

Survol de diverses études

A.1 Mouvement Desjardins

L'analyse menée par le Mouvement Desjardins est basée sur les Comptes économiques provinciaux auxquels sont apportés certains ajustements. Ceux-ci sont constitués essentiellement d'une répartition provinciale du déficit et du service de la dette du gouvernement fédéral en fonction du PIB.

L'étude identifie quatre périodes distinctes qu'elle analyse de la façon suivante:

1. 1960-1975: Équilibre des finances publiques fédérales

   - Cette période est marquée par un accroissement de la présence du gouvernement fédéral dans l'économie.

   - Au cours des années 1960, le Québec n'a jamais pu obtenir une part des dépenses fédérales équivalente à son PIB.

   - Au début des années 1970, la mise en place de grands programmes nationaux a bénéficié au Québec.

2. 1975-1980: Début des déficits structurels

- Bilan positif du fédéralisme fiscal pour le Québec grâce aux subventions aux entreprises, aux transferts aux particuliers, découlant notamment d'un taux de chômage élevé, et aux transferts aux gouvernements.

3. 1980-1983: Récession

- Le bilan fiscal fédéral devient encore plus positif grâce à la croissance des transferts sociaux automatiques comme l'assurance-chômage.

4. 1983-1988: Effondrement des finances publiques fédérales

- Effet négatif pour le Québec de la réduction des sommes affectées aux programmes de développement régional et de la diminution des transferts aux provinces.

- Le bilan fédéral au Québec devient moins favorable, seule l'inclusion du service de la dette publique permet d'afficher un solde positif.

A.2 Parti Québécois

Tout comme l'étude réalisée par le Mouvement Desjardins, l'analyse menée par le Parti Québécois est basée sur les Comptes économiques provinciaux. Toutefois, un seul ajustement a été effectué à ces données, soit une répartition interprovinciale du déficit global du gouvernement fédéral selon la population des provinces.

Trois périodes distinctes sont ainsi identifiées:

1. 1961-1973: Fédéralisme fiscal négatif au Québec

   - Période caractérisée par une augmentation des transferts aux provinces et aux particuliers résultant de la mise en place de programmes sociaux.

2. 1974-1984: Fédéralisme fiscal positif au Québec

   - Période d'accroissement du déficit fédéral et d'augmentation des transferts aux provinces ainsi que du coût des programmes sociaux suite à l'impact de la récession.

   - Rôle majeur des subventions versées en vertu de la politique nationale de l'énergie.

3. 1985-1988: Retrait financier du gouvernement fédéral du Québec

- Période caractérisée par une croissance limitée des dépenses afin de réduire le déficit. Les principaux postes affectés sont les transferts fédéraux, les subventions aux entreprises et les dépenses relatives aux programmes sociaux.

Sur l'ensemble de la période, l'étude du Parti Québécois estime que le Québec a assumé un coût financier annuel moyen de 0,5 % du PIB de sa participation au fédéralisme fiscal.

A.3 Conseil du Patronat du Québec

Les Comptes économiques provinciaux sont aussi à la base de cette analyse bien que certains ajustements y soient apportés. Ces ajustements comprennent une correction pour l'abattement fiscal particulier au Québec, une augmentation des impôts pour éponger le déficit budgétaire dans l'année où le déficit est réalisé et un remplacement du service de la dette par une augmentation des dépenses ou une réduction des impôts.

Cette étude identifie trois phases:

1. 1960-1972: Relations fiscales déficitaires pour le Québec

- Perte de 4,6 milliards de dollars pour le Québec dans ses relations fiscales avec le gouvernement fédéral.

2. 1972-1985: Relations fiscales excédentaires pour le Québec

- Gain de 35,0 milliards de dollars dans les relations fiscales du Québec avec le gouvernement fédéral.

3. 1986-1988: Diminution de l'excédent réalisé par le Québec

- Gain de 4,1 milliards de dollars dans les opérations budgétaires fédérales sur le territoire québécois.

En 1988, le Québec a réalisé un gain net se situant entre 789 et 1 042 millions de dollars, pour une valeur per capita se situant entre 119 $ et 157 $.

A.4 Association des Économistes Québécois (ASDEQ)

Le mémoire soumis à la Commission par cet organisme comprenait les résultats d'une analyse menée par les professeurs Mansell et Schlenker du département d'économie de l'Université de Calgary. Celle-ci est basée sur les Comptes économiques provinciaux auxquels sont apportés quelques ajustements. Ces ajustements comprennent une réallocation des taxes fédérales indirectes sur la base de la consommation, un calcul, pour les provinces consommant du pétrole canadien, de la valeur implicite des subventions à l'importation découlant de la politique nationale de l'énergie, une attribution d'une partie du service de la dette publique au secteur des non-résidents, une répartition du déficit selon la

proportion des revenus et une expression des données en dollars constants de 1990.

Les résultats obtenus mettent en lumière les aspects suivants:

. Sur l'ensemble de la période 1961-1988, seules l'Alberta et la Colombie-Britannique s'avèrent des contributrices nettes au fédéralisme.

. Toutes les autres provinces sont des bénéficiaires nettes, c'est-à-dire que les dépenses fédérales qui y sont effectuées excèdent les revenus qui y sont perçus.

. Le Québec s'avère une région recevant moins en moyenne de dépenses fédérales.

A.5 L'Institut Fraser

Cet organisme a rendu publique une étude sur les finances publiques canadiennes en février 1991 dans laquelle est analysée l'avantage relatif retiré par chaque province des activités budgétaires fédérales.

Les données des Comptes économiques provinciaux servent de base, deux seuls ajustements y étant apportés. Dans un premier temps, le service de la dette est exclu des dépenses fédérales car il ne représente pas un service public fédéral comme tel et sa distribution interprovinciale reflète les préférences des individus et des entreprises plutôt qu'une décision du gouvernement fédéral. D'autre part, le déficit fédéral réalisé dans une année est considéré comme une

charge financière et réparti entre les provinces au prorata de leur participation aux revenus fédéraux. L'écart entre les dépenses fédérales excluant le service de la dette et les revenus fédéraux incluant le déficit ainsi réparti constitue ce que l'étude appelle le bénéfice fiscal d'une province.

L'étude de l'Institut Fraser se limite malheureusement aux seules années 1970 et 1988, ce qui ne permet pas de présenter une perspective historique. Elle conclut qu'en 1970 le Québec était, avec l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique, l'une des quatre provinces canadiennes à connaître un bénéfice fiscal négatif.

La situation s'est cependant inversée en 1988, le Québec retirant alors un bénéfice fiscal positif des opérations budgétaires fédérales, tout comme les provinces de l'Atlantique, le Manitoba et la Saskatchewan. Le gain du Québec est toutefois nettement plus faible, à 304 $ par habitant, que ce n'est le cas des autres provinces (Manitoba 1 512 $, Saskatchewan 1 854 $, Nouveau-Brunswick 2 526 $, Terre-Neuve 3 095 $, Nouvelle-Écosse 3 758 $ et Île-du-Prince-Édouard 4 315 $).

A.6 Synthèse

Il est impossible de comparer le niveau des soldes budgétaires obtenus par les différentes études étant donné la diversité des ajustements que chacune apporte aux Comptes économiques provinciaux. Il est possible de constater cependant que les études donnent un portrait uniforme de l'évolution des finances publiques fédérales au Québec depuis 1961. En effet, les études

concluent toutes que le Québec s'est avéré un contributeur net aux opérations budgétaires fédérales au cours des années 1960 et au début des années 1970, qu'il en a bénéficié substantiellement par la suite jusqu'au milieu des années 1980 pour finalement voir depuis ce temps son bénéfice retiré de ces opérations fédérales diminuer de façon considérable.

Texte soumis à la Commission

CHAPITRE 8
LA PRÉSENCE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AU QUÉBEC: LES PROGRAMMES DE TRANSFERTS FÉDÉRAUX AUX PROVINCES, FONCTIONNEMENT ET ÉVOLUTION RÉCENTE

Ministère des Finances du Québec

1. INTRODUCTION

1.1 LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS

DESCRIPTION SOMMAIRE

MONTANTS IMPLIQUÉS

RELATION TRANSFERTS FISCAUX/TRANSFERTS FINANCIERS

1.1

LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS DESCRIPTION SOMMAIRE

Les programmes de transferts fédéraux aux provinces se divisent en quatre catégories :

- Le financement des programmes établis (FPE) soit la contribution fédérale à la santé et à l'enseignement postsecondaire ;
- Le programme de péréquation qui a pour objectif de réduire les écarts de potentiel fiscal entre provinces ;
- Le régime d'assistance publique du Canada représentant le financement du gouvernement fédéral aux programmes d'assistance sociale et aux services de bien-être des provinces ;
- Les «autres programmes» qui regroupent plusieurs ententes fédérales-provinciales.

1.1

LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS DESCRIPTION SOMMAIRE

Évolution récente

Depuis 1983-1984, on observe une stagnation des transferts financiers du gouvernement fédéral au Québec.

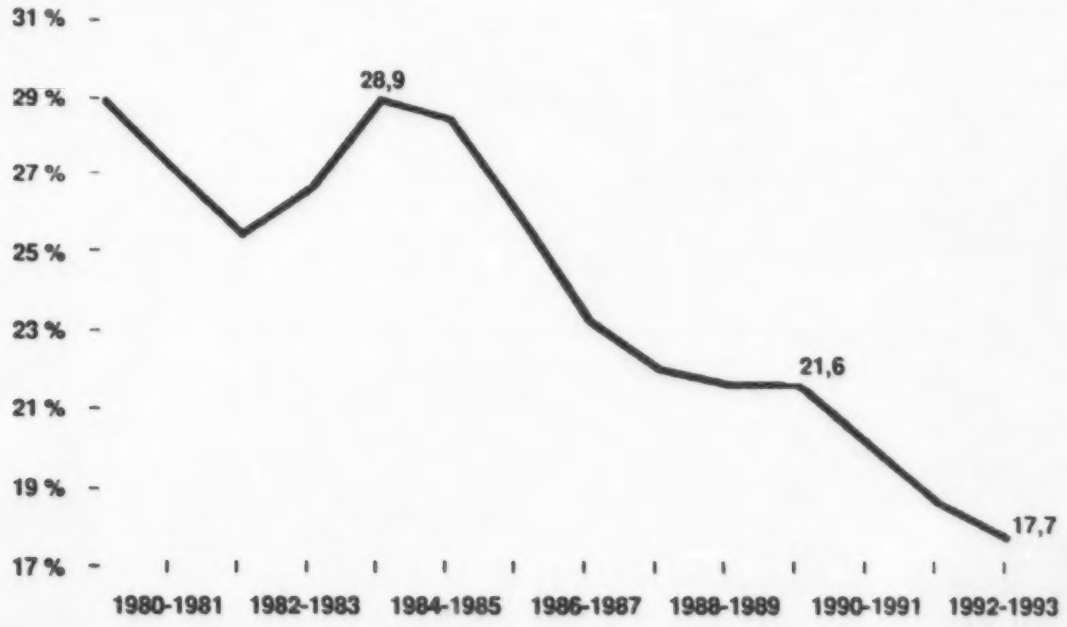
(en millions de $)

	1983-84	1984-85	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93
Transferts fédéraux au Québec	6 250	6 261	6 221	5 872	6 176	6 451	6 741	6 746	6 694	6 715
Variation en %	20,3	0,2	– 0,6	– 5,6	5,2	4,4	4,5	0,1	– 0,8	0,3

◆ **En 1989-1990, ils ne représentaient plus que 21,6 % des revenus budgétaires contre 28,9 % en 1983-1984.**

TRANSFERTS FINANCIERS FÉDÉRAUX

(en pourcentage des revenus budgétaires)



1.1

LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONTANTS IMPLIQUÉS

◆ **Budgets au Canada et au Québec**

En 1989-1990, au Québec, 6,7 milliards de $ en transferts financiers mais 10,6 milliards de $ en transferts totaux.

TRANSFERTS TOTAUX 1989-1990
(en milliards de $)

	CANADA	QUÉBEC
◆ Financement des programmes établis (FPE)[1]	18,7	4,6
◆ Péréquation	8,0	3,7
◆ Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	5,5	1,7
◆ Autres programmes	3,0	0,6
◆ Transferts totaux	35,2	10,6

(1) Excluant la péréquation afférente aux transferts fiscaux.

Sources : Ministère des Finances du Québec
Budgets des provinces, 1990-1991

1.1

LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS MONTANTS IMPLIQUÉS

- **43 % des transferts sont versés aux 3 provinces les mieux nanties au Canada qui comptent plus de 57 % de la population canadienne**

TRANSFERTS FÉDÉRAUX TOTAUX AUX PROVINCES, 1989-1990 (en millions de $)

	T.N.	I.P.E.	N.E.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.B.	YUKON ET TNO	CANADA	MOINS BIEN NANTIES (1)	MIEUX NANTIES (2)
TRANSFERTS TOTAUX	1455	336	1777	1614	10584	9511	1930	1322	2399	3170	1074	35172	20092	15080
RÉPARTITION INTERPROVINCIALE EN %	4,1	1,0	5,1	4,6	30,1	27,0	5,5	3,8	6,8	9,0	3,0	100	57,1	42,9

(1) Il s'agit des provinces bénéficiaires de péréquation, soit Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Manitoba et Saskatchewan. À celles-ci s'ajoutent les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

(2) Il s'agit des provinces non bénéficiaires de péréquation, soit l'Ontario, l'Alberta, et la Colombie-Britannique.

Sources: Ministère des Finances du Québec
Budgets des provinces, 1990-1991

1.1

LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS
RELATION TRANSFERTS FISCAUX/TRANSFERTS FINANCIERS

Les contributions fédérales aux provinces sont versées sous deux formes : transferts financiers et transferts fiscaux

COMPOSITION DES TRANSFERTS AUX PROVINCES — CANADA 1989-1990
(en milliards de $)

	CANADA	QUÉBEC
TRANSFERTS TOTAUX	35,2	10,6
MOINS : TRANSFERTS FISCAUX	10,9	3,8
TRANSFERTS FINANCIERS	**24,3**	**6,7**

Sources : Ministère des Finances du Québec
Budgets des provinces, 1990-1991

1.1

LA STRUCTURE DES PROGRAMMES DE TRANSFERTS
RELATION TRANSFERTS FISCAUX/TRANSFERTS FINANCIERS

Les transferts fiscaux au Québec sont répartis entre 3 programmes

TRANSFERTS FISCAUX CONSENTIS AUX PROVINCES
(en %)

	Transferts à toutes les provinces	Abattement spécial du Québec
FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS		
• Impôt fédéral de base (particuliers)	13,5 %	8,5 %
• Revenu imposable des sociétés	1,0 %	
RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA		
• Impôt fédéral de base (particuliers)		5,0 %
AUTRES PROGRAMMES		
• Impôt fédéral de base (particuliers)		3.0 %
TOTAL ABATTEMENT DU QUÉBEC		**16,5 %**

- Les provinces reçoivent le même traitement en termes de transferts totaux.
- Le Québec a cependant choisi historiquement d'obtenir une plus grande partie de la contribution fédérale sous forme de points d'impôt.
- **Résultat** : la part des transferts totaux que le Québec reçoit sous forme de transferts financiers est moins importante que celle des autres provinces canadiennes.

2. DESCRIPTION ET FONCTIONNEMENT DES PROGRAMMES

2.1 LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE)
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME
COUPURES IMPORTANTES

2.1

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE)
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

- Le financement fédéral de la santé et de l'enseignement postsecondaire a été introduit dans les années 1950 (Loi sur l'assurance-hospitalisation 1957, Loi sur les soins médicaux 1966, aide à l'Association des Universités et collèges 1952, programme à frais partagé 1967).

- Avant 1977, le gouvernement fédéral a incité le développement de ces secteurs en offrant un soutien financier sous la forme de programmes à frais partagés généralement 50 % fédéral — 50 % provincial.

Nouveau programme (1977) : Financement des programmes établis

Depuis 1977, les contributions fédérales au financement des services de santé et d'enseignement postsecondaire font l'objet d'un financement en bloc qui évolue au rythme d'un facteur d'indexation sans lien avec l'évolution des dépenses des provinces.

Les objectifs visés alors étaient :

- la stabilité et la prévisibilité de la contribution fédérale ;

- garantir au gouvernement fédéral que sa contribution ne serait plus sujette à la croissance des dépenses des provinces ;

- accorder plus de flexibilité aux provinces ;

- les économies réalisées par une meilleure gestion provinciale ne se traduiraient plus par une réduction des transferts.

2.1

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE)
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

ÉVOLUTION DU FPE AU QUÉBEC DEPUIS 1980-1981
(en millions de $)

	TRANSFERT TOTAL	TRANSFERT FISCAL	TRANSFERT FINANCIER
1980-1981	2 647,7	1 458,5	1 189,2
1981-1982	2 845,3	1 619,5	1 225,8
1982-1983	2 766,2	1 664,9	1 101,3
1983-1984	3 645,1	1 924,3	1 720,8
1984-1985	3 929,3	2 095,9	1 833,4
1985-1986	4 232,3	2 290,6	1 941,7
1986-1987	4 338,2	2 516,3	1 821,9
1987-1988	4 496,5	2 814,5	1 682,0
1988-1989	4 688,5	3 035,3	1 653,2
1989-1990	5 051,9	3 383,7	1 668,2

Sources: Ministère des Finances du Québec.
Budgets des provinces, 1990-1991.

2.1

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE)
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

EXEMPLE DU CALCUL DE LA CONTRIBUTION FÉDÉRALE AU FPE, QUÉBEC, 1989-1990
(en millions de $)

1. CONTRIBUTION FÉDÉRALE TOTALE	
212,65 $ en 1975-1976 indexés annuellement selon l'évolution du PNB[1] et multipliés par la population du Québec en 1989-1990	5 052
MOINS :	
2. TRANSFERTS FISCAUX	
13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers	1 740
1 point sur le revenu imposable des sociétés	130
Abattement spécial (8,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers)	995
Péréquation afférente	410
Sous-total	**3 275**
ÉGALE :	
3. TRANSFERT FINANCIER	
(5 052 – 3 275 = 1 777) à l'égard de 1989-1990	1 777
MOINS : RAJUSTEMENTS POUR ANNÉES ANTÉRIEURES	**109**
4. TRANSFERT FINANCIER TOTAL	**1 668**

(1) Le facteur d'indexation a été modifié à plusieurs reprises : 6 % et 5 % en 1983-1984 et 1984-1985 respectivement pour l'enseignement postsecondaire, PNB moins 2 points de pourcentage de 1986-1987 à 1989-1990, aucune indexation en 1990-1991 et 1991-1992 et PNB moins 3 points de pourcentage à compter de 1992-1993.

Source : Ministère des Finances du Québec

2.1

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE)
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

La répartition des transferts au titre du FPE reflète la répartition de la population au Canada : 57 % des transferts pour 3 provinces : Ontario, Alberta et Colombie-Britannique.

CARACTÉRISTIQUES DU FPE EN 1989-1990
(en millions de $)

	QUÉBEC	ONTARIO	MOINS BIEN NANTIES	MIEUX NANTIES	CANADA
CONTRIBUTION TOTALE	5 052	7 258	8 474	11 227	19 701
RÉPARTITION EN %	25,6	36,8	43,0	57,0	100,0

Sources : Ministère des Finances du Québec
Budgets des provinces, 1990-1991

2.1

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE) COUPURES IMPORTANTES

IMPACT DES COUPURES AU FPE, 1982-1983 À 1990-1991
(en millions de $)

	1982-1983 à 1989-1990	1990-1991
QUÉBEC	3 765	1 306
CANADA	14 615	5 143

Source: Ministère des Finances du Québec

Coupures égales per capita :

- Les provinces moins bien nanties ayant une capacité fiscale moins élevée même après péréquation, elles doivent augmenter leurs taux de taxation plus que les autres pour compenser.

Normes imposées aux provinces :

- Malgré ces mesures, le gouvernement fédéral maintient des normes nationales dans la Loi canadienne sur la santé.
- Cette loi impose des contraintes aux provinces quant à la gestion des programmes, soit par la définition des services couverts soit par le mode de financement exigé.

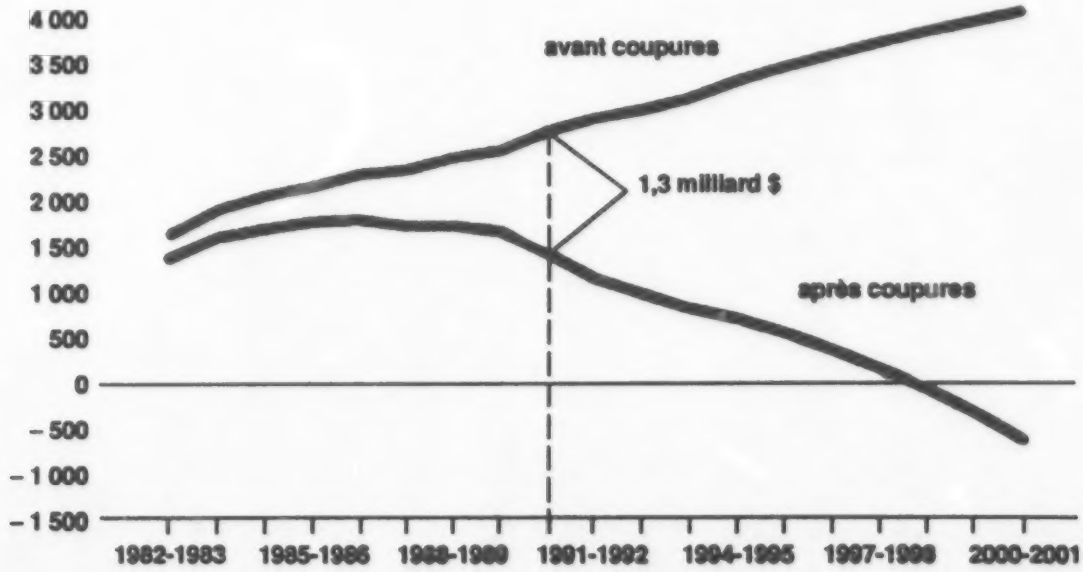
2.1

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE) COUPURES IMPORTANTES

À long terme, la réduction du taux de croissance de la contribution totale au FPE jumelée à une croissance continue des transferts fiscaux impliquera pour le Québec un transfert financier nul et même négatif d'ici quelques années.

IMPACT DES COUPURES FÉDÉRALES AU FPE SUR LES TRANSFERTS FINANCIERS, QUÉBEC

(base d'exercice, en millions de $)

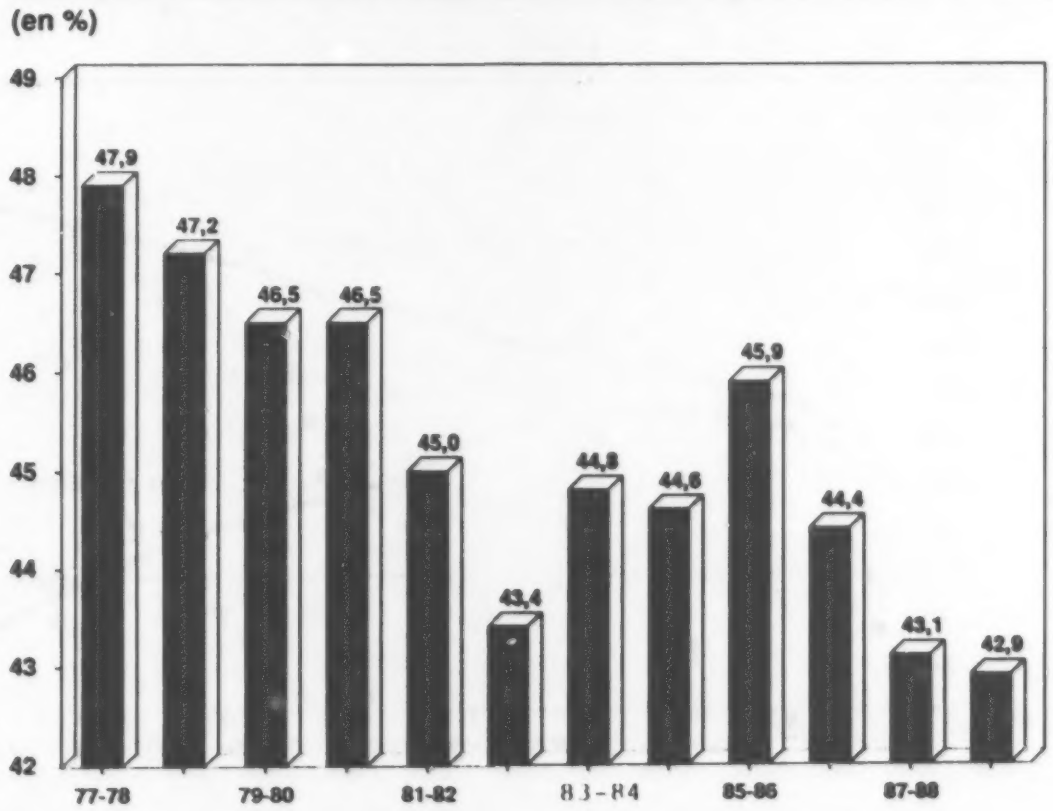


2.1

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS (FPE) COUPURES IMPORTANTES

Au Québec, la réduction des transferts au FPE a fait reculer le taux de partage des dépenses provinciales de 47,9 % en 1977-1978 à 42,9 % en 1988-1989 (cette part devrait s'établir à environ 37 % en 1990-1991).

PART DE LA CONTRIBUTION TOTALE FÉDÉRALE DANS LES DÉPENSES DE SANTÉ ET D'ENSEIGNEMENT POST-SECONDAIRE



2.2 PÉRÉQUATION

DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

ÉVOLUTION DE LA PÉRÉQUATION QUÉBEC — CANADA DEPUIS 1980-1981
(en millions de $)

	QUÉBEC	CANADA
1980-1981	1 847,2	3 539,6
1981-1982	2 317,8	4 402,0
1982-1983	3 071,9	5 352,1
1983-1984	3 227,4	5 479,4
1984-1985	3 101,6	5 415,3
1985-1986	2 854,1	5 371,5
1986-1987	2 747,8	5 573,8
1987-1988	3 090,7	6 340,0
1988-1989	3 511,0	7 480,6
1989-1990	3 707,5	8 016,3

Source: Ministère des Finances du Québec

2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

Le programme de péréquation a été formellement introduit en 1957, en vue d'améliorer les accords de «location fiscale» entre les provinces et le gouvernement fédéral.

Ne touchant alors que le champ provincial «loué» au gouvernement fédéral à l'égard de 3 impôts (impôt sur le revenu des particuliers, impôt sur le revenu des sociétés et droits de succession), le régime fut progressivement élargi à d'autres sources par la suite.

◆ **Objectif :**

- Permettre aux provinces d'offrir des services publics comparables à des taux de taxation comparables.

◆ **Caractéristiques :**

- Programme inconditionnel, c'est-à-dire qu'il ne soumet les provinces bénéficiaires à aucune règle ou obligation.
- Augmente la capacité fiscale (per capita) des provinces jusqu'au niveau de la capacité fiscale moyenne des 5 provinces formant la norme (Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan et Colombie-Britannique).
- Trois provinces ne reçoivent pas de péréquation en raison d'une capacité fiscale excédant la moyenne des 5 : Ontario, Alberta et Colombie-Britannique.

2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

◆ Mode de calcul :

- Le calcul est effectué pour chacune des sources suivantes :

1. Impôt sur le revenu des particuliers
2. Impôt sur le revenu des sociétés
3. Impôt sur le capital
4. Taxes générales de vente
5. Taxes sur le tabac
6. Taxes sur l'essence
7. Taxes sur le carburant diesel
8. Permis/droits des véhicules non-commerciaux
9. Permis/droits des véhicules commerciaux
10. Ventes de spiritueux
11. Ventes de vin
12. Ventes de la bière
13. Primes d'assurance-hospitalisation/maladie
14. Taxes sur les paris aux hippodromes
15. Ressources forestières
16. Nouveau pétrole (Découvert après 1973 et avant 1981)
17. Pétrole «PRNP» (Prix de Référence Nouveau Pétrole : après 1980)
18. Ancien pétrole
19. Pétrole lourd
20. Pétrole obtenu par des opérations minières
21. Gaz naturel vendu au Canada
22. Gaz naturel exporté
23. Pétrole/gaz : ventes de concessions
24. Pétrole/gaz : autres revenus
25. Ressources minières — Fer
26. Ressources minières — Uranium
27. Ressources minières — Amiante
28. Ressources minières — Charbon
29. Ressources minières — Autres
30. Revenu de la potasse
31. Location d'énergie hydraulique
32. Impôts sur les primes d'assurance
33. Impôts sur la feuille de paie
34. Impôts fonciers provinciaux-locaux
35. Revenus provenant des loteries
36. Revenus et impôts provinciaux-locaux divers
37. Activités extra-côtières

2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

- **Première étape : établir le régime fiscal représentatif.**

  Pour chacune des 37 sources, mesurer la capacité fiscale de chaque province à partir d'une assiette fiscale définie de façon à représenter les régimes de taxation de l'ensemble des provinces : par exemple, pour les taxes générales de vente, les ventes au détail par province ajustées pour les éléments généralement assujettis ou exemptés par les provinces.

- **Deuxième étape : pour chacune des 37 sources, calcul des droits selon la formule suivante :**

Exemple :

Droits pour les taxes générales de vente pour le Québec en 1989-1990.

DROITS DE PÉRÉQUATION DE LA PROVINCE POUR UNE SOURCE DE REVENUS ($)	=	[ASSIETTE PER CAPITA DES 5 PROVINCES REPRÉSENTATIVES	— (DÉFICIENCE)	ASSIETTE PER CAPITA DE LA PROVINCE] ($)	•	TAUX MOYEN NATIONAL (MOYENNE DES TAUX PROVINCIAUX) (%)	•	POPULATION DE LA PROVINCE (personnes)
513 355 000	=			894	•	8,58 %	•	6 692 100

2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

En 1989-1990, les droits de péréquation atteignent 7,8 milliards de $ au Canada (après plafond).

DROITS DE PÉRÉQUATION 1989-1990 (APRÈS PLAFOND)
(millions de $)

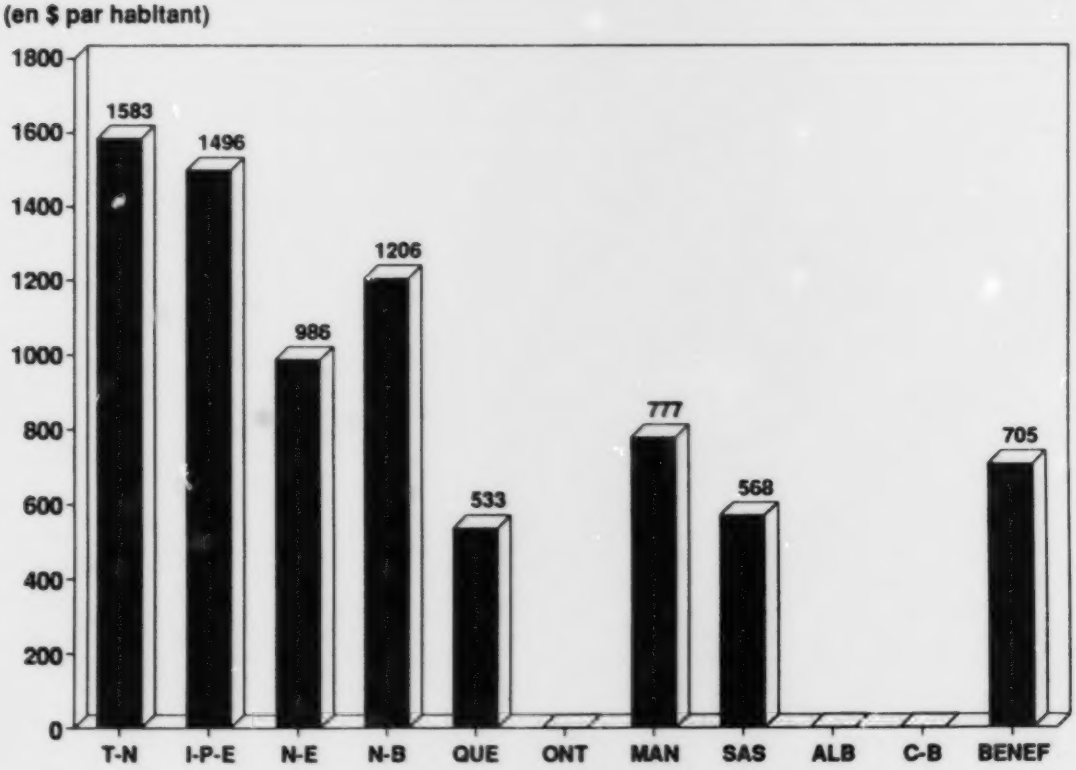
T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUÉBEC	MAN.	SASK.	BÉNÉFICIAIRES
904,1	194,5	873,4	866,7	3 567,2	842,3	572,1	7 820,2

Source: Cinquième estimation fédérale à l'égard de 1989-1990

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

Ceci représente environ 705 $ par habitant pour les provinces bénéficiaires. Le Québec obtient des paiements totalisant 533 $ par habitant, soit le montant le moins élevé des provinces bénéficiaires.

DROITS DE PÉRÉQUATION-APRÈS PLAFOND



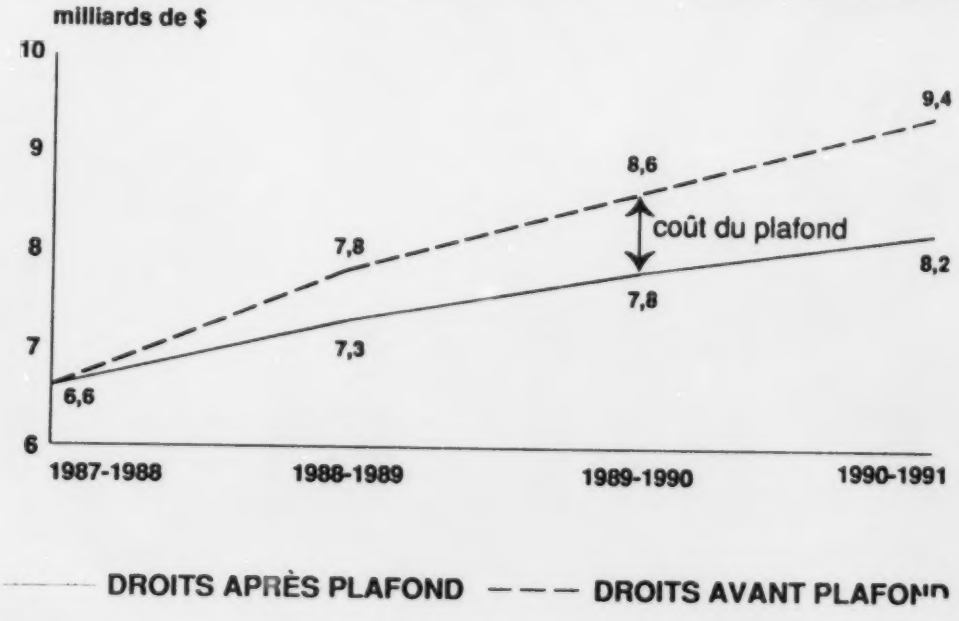
Source: Cinquième estimation fédérale à l'égard de 1989-1990

2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

- La disposition plafond du programme de péréquation a été introduite initialement pour la période 1982-1987.
- Pour la période 1987-1992, les droits annuels de péréquation au Canada sont plafonnés au montant obtenu en indexant les droits de l'année 1987-1988 à la croissance cumulative du produit national brut.
- L'excédent par rapport au PNB est retranché à chaque province selon sa part de population dans les provinces bénéficiaires (60 % du total pour le Québec).
- Une fois le plafond atteint, les provinces bénéficiaires auront à compenser entre elles la chute éventuelle de capacité fiscale d'une province.

PLAFOND À LA PÉRÉQUATION
PROVINCES BÉNÉFICIAIRES



2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

COÛT DU PLAFOND A LA PÉRÉQUATION (1)
(millions de $)

	1988-1989	1989-1990	1990-1991
TERRE-NEUVE	26,9	39,0	63,5
ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD	6,1	8,9	14,5
NOUVELLE-ÉCOSSE	41,7	60,6	98,8
NOUVEAU-BRUNSWICK	33,7	49,1	80,2
QUÉBEC	313,7	457,5	749,3
MANITOBA	51,2	74,2	120,8
SASKATCHEWAN	47,9	68,9	110,8
TOTAL	**521,1**	**758,2**	**1237,9**

(1) Selon les estimations fédérales effectuées en septembre et octobre 1990 pour 1988-1989 et 1989-1990, puis janvier 1991 pour 1990-1991.

2.2

PÉRÉQUATION
DÉVELOPPEMENT ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

Écarts de capacité fiscale pas entièrement comblés

Même après péréquation, un écart de capacité fiscale de 13,8 % subsiste entre les provinces bien nanties et les moins bien nanties. Cet écart est augmenté à 15,7 % par l'application du plafond.

INDICES DE CAPACITÉ FISCALE DES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES-LOCALES 1989-1990
Canada = 100

	T.N	I.P.E.	N.E.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.B.	PROVINCES		
											BENE.	NON BENE. (1)	ÉCART EN % (2)
AVANT PÉRÉQUATION	62,2	64,2	75,7	70,7	85,9	111,0	80,4	85,1	133,0	104,7	82,0	113,2	38,0
APRÈS PÉRÉQUATION (AVANT PLAFOND)	92,6	92,6	92,6	92,6	92,6	103,3	92,6	92,6	123,8	97,4	92,6	105,4	13,8
APRÈS PÉRÉQUATION (APRÈS PLAFOND)	91,7	91,7	91,7	91,7	91,7	104,0	91,7	91,7	124,6	98,0	91,7	106,1	15,7

(1) Non bénéficiaires de péréquation : Ontario, Alberta, Colombie-Britannique.

(2) En pourcentage de la capacité fiscale des provinces bénéficiaires.

Source : Ministère des Finances du Canada, 5e estimation des droits de péréquation 1989-1990.

2.3 LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC)

2.3

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC)

ÉVOLUTION DU RAPC AU QUÉBEC DEPUIS 1980-1981
(en millions de $)

	Transfert total	Transfert fiscal	Transfert financier
1980-1981	876,7	290,0	586,7
1981-1982	995,4	331,7	663,7
1982-1983	1 168,9	346,1	822,8
1983-1984	1 389,0	345,3	1 043,7
1984-1985	1 524,9	377,0	1 147,9
1985-1986	1 608,1	409,8	1 198,3
1986-1987	1 548,1	440,3	1 107,8
1987-1988	1 534,5	502,5	1 032,0
1988-1989	1 557,9	520,6	1 037,3
1989-1990	1 731,2	588,0	1 143,2

Source: Ministère des Finances du Québec

2.3

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC)

Le plus important programme à frais partagés au Canada. En 1989-1990, il totalisait 5,5 milliards de $, soit près de 16 % des transferts fédéraux.

En vertu de la Loi sur le RAPC (1966), le gouvernement fédéral assume depuis 1967 environ 50 % des dépenses d'assistance publique et de services de bien-être des provinces et des territoires.

Le Québec obtient une partie de la contribution fédérale sous la forme d'un abattement fiscal s'élevant à 5 % de l'impôt fédéral de base au Québec, lequel est soustrait du transfert en espèces qu'il reçoit.

2.3

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC)

La croissance des transferts au RAPC dépend des dépenses partageables des provinces et des territoires déterminées par :

1) l'évolution de leur clientèle ;
2) leur capacité de dépenser.

TRANSFERTS AU TITRE DU RAPC 1989-1990
(en millions de $)

	QUÉBEC	ONTARIO	MOINS BIEN NANTIES	MIEUX NANTIES	CANADA
TRANSFERTS TOTAUX	1 731	1 762	2 555	2 946	5 501
RÉPARTITION EN %	31,5	32,0	46,5	53,5	100
CROISSANCE[1] 1989-90/1984-85	2,6	13,4	3,6	9,7	6,6

(1) Taux annuel composé.

Sources: Ministère des Finances du Québec
Budgets des provinces, 1990-1991

2.4 AUTRES PROGRAMMES

DESCRIPTION

2.4

AUTRES PROGRAMMES
DESCRIPTION

ÉVOLUTION «AUTRES PROGRAMMES» AU QUÉBEC DEPUIS 1980-1981

	TRANSFERT TOTAL	TRANSFERT FISCAL	TRANSFERT FINANCIER
1980-1981	470,4	174,0	296,4
1981-1982	498,2	199,0	299,2
1982-1983	406,1	207,8	198,3
1983-1984	465,4	207,2	258,2
1984-1985	404,0	226,2	177,8
1985-1986	472,8	245,9	226,9
1986-1987	458,8	264,2	194,6
1987-1988	672,7	301,5	371,2
1988-1989	561,8	312,8	249,0
1989-1990	566,8	344,8	222,0

Source: Ministère des Finances du Québec

2.4

AUTRES PROGRAMMES
DESCRIPTION

Les autres programmes regroupent une variété de programmes dont la plupart à frais partagés.

En 1989-1990, les montants versés pour ces programmes totalisent près de 3 milliards de $ au Canada, soit 8 % des transferts totaux.

Au Québec en 1989-1990, on retrouve parmi les plus importants :

- Bilinguisme (70 millions de $)
- Régime canadien de prêts aux étudiants (83 millions de $)
- Enseignement aux enfants indiens (47 millions de $)
- Loi sur les jeunes contrevenants (26 millions de $)
- Formation de la main-d'oeuvre (132 millions de $)
- Programmes d'habitation sociale (203 millions de $)
- Ententes de développement économique régional (59 millions de $)

Le gouvernement fédéral intervient également dans les secteurs suivants :

- Justice (19 millions de $)
- Agriculture (19 millions de $)
- Transports (19 millions de $)
- Environnement (3 millions de $)
- Coopération internationale (2 millions de $)

2.4

AUTRES PROGRAMMES
DESCRIPTION

Dans certains secteurs, la formule de partage de frais bénéficie nettement aux provinces qui ont une capacité de dépenser élevée.

Le cas de l'habitation sociale :

BUDGETS FÉDÉRAUX À L'HABITATION SOCIALE EN 1986 ET 1989

	CANADA						QUÉBEC			ONTARIO		
	Moins bien nantis			Bien nantis								
	Budget		Besoins[1]	Budget		Besoins[1]	Budget		Besoins[1]	Budget		Besoins[1]
	M $	%	%	M $	%	%	M $	%	%	M $	%	%
1986	1 294	49	—	1 370	51	—	662	25	—	894	34	—
1989	1 661	43	46	2 235	57	54	695	18	29	1 542	40	30
Croissance[2] 1989/1986	8,7			17,7			1,6			19,9		

(1) Besoins impérieux définis en fonction des revenus des ménages, de l'état du logement et de la densité d'occupation ; la notion de besoins impérieux n'a pas été utilisée en 1986.

(2) Taux annuel composé en pourcentage.

Sources : Société canadienne d'hypothèque et de logement et Statistique Canada

2.5 PROBLÉMATIQUE DES TRANSFERTS AUX PROVINCES

2.5

PROBLÉMATIQUE DES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Loi constitutionnelle de 1982

◆ **Les principes généraux sous-jacents à l'existence des transferts fédéraux sont énoncés dans la Loi constitutionnelle de 1982 :**

«36.(1) ... les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à :

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être ;

b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances ;

c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.»

◆ **Le principe même du programme de péréquation y est décrit :**

«36.(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.»

2.5

PROBLÉMATIQUE DES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Répartition interprovinciale des transferts fédéraux :

- **43 % des transferts sont versés aux 3 provinces les mieux nanties au Canada qui comptent plus de 57 % de la population canadienne.**

TRANSFERTS FÉDÉRAUX TOTAUX AUX PROVINCES, 1989-1990 (en millions de $)

	T.N.	I.P.E.	N.E.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.B.	YUKON ET TNO	CANADA	MOINS BIEN NANTIES (1)	MIEUX NANTIES (2)
TRANSFERTS TOTAUX	1455	336	1777	1614	10584	9511	1930	1322	2399	3170	1074	35172	20092	15080
RÉPARTITION INTERPROVINCIALE EN %	4,1	1,0	5,1	4,6	30,1	27,0	5,5	3,8	6,8	9,0	3,0	100	57,1	42,9

(1) Il s'agit des provinces bénéficiaires de péréquation, soit Terre-Neuve, Île-du-Prince-Édouard, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Québec, Manitoba et Saskatchewan. À celles-ci s'ajoutent les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon.

(2) Il s'agit des provinces non bénéficiaires de péréquation, soit l'Ontario, l'Alberta, et la Colombie-Britannique.

Sources: Ministère des Finances du Québec
Budgets des provinces, 1990-1991

2.5

PROBLÉMATIQUE DES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Une dynamique qui favorise de plus en plus les provinces les mieux nanties au Canada :

Selon les Comptes économiques provinciaux, de 1984 à 1988 la croissance annuelle moyenne des transferts a été :

- de 7,7 % par année dans les provinces non bénéficiaires de péréquation (8,1 % en Ontario) ;
- de 5,7 % par année dans les provinces bénéficiaires de péréquation (3,5 % au Québec).

TRANSFERTS FÉDÉRAUX TOTAUX AUX PROVINCES[1]
(en millions de $)

	T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C-B	CANADA	BENE.	NON BENE.
1984	990	258	1339	1117	8913	6660	1307	890	2115	2364	26364	15395	11139
1988	1428	300	1693	1495	10223	9094	1845	1305	2741	3145	34209	19230	14980
▲ %[2] 88/84	9,6	3,9	6,0	7,6	3,5	8,1	9,0	10,0	6,7	7,4	6,6	5,7	7,7

(1) Incluant les transferts fiscaux totaux.

(2) Taux annuel moyen.

Sources: Comptes économiques provinciaux, mars 1990
Ministère des Finances du Québec

2.5

PROBLÉMATIQUE DES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Quatre facteurs expliquent que la dynamique des transferts favorise les provinces mieux nanties :

1) La formule de partage de frais appliquée uniformément à toutes les provinces (Ex. : 50 % fédéral - 50 % provincial) favorise les provinces qui ont une capacité de dépenser élevée (ex. : aide sociale).

2) En réaction aux pressions sur ses dépenses (RAPC, etc.), le gouvernement fédéral a choisi de faire des coupures au FPE égales par habitant.

   Ces coupures entraînent un fardeau plus lourd pour les provinces moins bien nanties en raison d'une capacité fiscale après péréquation inférieure à celle des provinces mieux nanties.

3) Pour compenser, les provinces moins bien nanties doivent donc augmenter leurs taux de taxation plus que les autres.

4) Une fois le plafond du programme de péréquation atteint, les provinces bénéficiaires de péréquation doivent compenser les coupures fédérales en levant des impôts supplémentaires pour lesquels elles ne reçoivent aucune péréquation.

Les programmes devraient donc être revus pour améliorer la redistribution au Canada et ne pas entraver les efforts des provinces pour mieux gérer leurs dépenses (frais partagés, normes).

CHAPITRE 9
ANALYSE PRO FORMA DES FINANCES PUBLIQUES DANS L'HYPOTHÈSE DE LA SOUVERAINETÉ DU QUÉBEC

Secrétariat de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec *

1. INTRODUCTION

L'état des finances publiques du Québec, dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté, soulève des questions complexes et multiples: les unes portent sur le niveau et la structure des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec, une fois réglées les modalités de transition du statut de province fédérée à celui d'État souverain; les autres concernent l'impact budgétaire de ces modalités de transition. Celles-ci ont trait notamment au partage des actifs et des dettes entre le gouvernement du Québec et celui du Canada, à l'intégration des employés de la fonction publique fédérale à celle du Québec, à la rationalisation des dépenses publiques, à l'élimination des chevauchements de compétences, ou encore au partage des sociétés d'État fédérales.

En pratique, c'est par la gestion de la transition que le gouvernement du Québec établirait, par choix budgétaires successifs, le niveau et la structure de ses revenus et de ses dépenses. Tout au long de cette période de transition, la situation économique nord-américaine et les fluctuations des taux d'intérêt - qui échappent au contrôle du gouvernement du Québec - continueraient cependant d'influer sur la situation économique du Québec et, par conséquent, sur le niveau de ses revenus et de ses dépenses. De fait, l'état des finances publiques du Québec dépendrait d'un ensemble de facteurs, certains qu'il pourrait contrôler, comme ses choix budgétaires, d'autres pas, comme la conjoncture économique nord-américaine.

L'analyse de l'état des finances publiques du Québec dans l'hypothèse de son accession à la souveraineté implique que l'on pose certains postulats. L'objectif premier du présent document de travail est de suggérer une méthode rigoureuse, qui permette d'estimer le niveau des revenus et des dépenses du

* Une version préliminaire de cette analyse a été présentée à la Commission.

gouvernement du Québec dans l'hypothèse où, d'une part, les revenus présentement perçus par le gouvernement fédéral sur le territoire québécois le seraient par le gouvernement du Québec et où, d'autre part, les dépenses présentement effectuées par le gouvernement fédéral au bénéfice des Québécois seraient assumées par le gouvernement du Québec. Ces estimations sont faites à partir des données de l'année 1990-1991, année de référence, et distingue clairement la situation dans laquelle il y aurait partage des actifs et des dettes du gouvernement du Canada de la situation sans partage des actifs et des dettes.

Cette distinction est fondamentale. En effet, dans l'hypothèse de l'accession du Québec à la souveraineté, le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada devraient entreprendre des négociations ayant trait, entre autres, aux questions de succession d'États en matière de traités, de partage de dettes et d'actifs, ainsi qu'à la question concernant l'accès réciproque à l'espace économique commun. Le résultat de ces négociations influerait sans aucun doute sur les finances publiques du gouvernement du Québec et des autres gouvernements au Canada.

Plus précisément, en matière de partage de dettes et d'actifs une question se pose: en vertu du droit international, le Québec serait-il obligé d'assumer une part de la dette du gouvernement du Canada? Indépendamment des dimensions juridiques [1], le gouvernement du Québec, en tant qu'emprunteur important sur les marchés financiers internationaux, serait vraisemblablement incité à offrir de partager raisonnablement les dettes et les actifs du gouvernement du Canada. La teneur de cette offre dépendrait très probablement du succès des négociations concernant, par exemple, l'accès réciproque à l'espace économique commun. De leur côté, les autres Canadiens, à titre de contribuables du gouvernement du Canada, profiteraient également d'un partage raisonnable des dettes et des actifs entre les deux gouvernements.

Il est évidemment impossible de connaître à l'avance les résultats de ces négociations. Il pourrait y avoir absence de partage des dettes et des actifs ou partage négocié à l'avantage des deux partenaires. L'incertitude quant à l'issue

---

1. Voir avis juridiques en annexe.

de ces négociations ne peut être complètement éliminée. Des méthodes d'analyse permettent néanmoins de mieux saisir les facteurs d'incertitude.

Les dirigeants d'entreprise sont régulièrement forcés de prendre des décisions en situation d'incertitude. Il n'est pas rare, dans ces cas, d'utiliser ce qu'il est convenu d'appeler l'analyse financière pro forma.

Ainsi, lorsqu'un entrepreneur projette d'agrandir son entreprise ou lorsqu'une entreprise envisage d'acheter un concurrent, les analystes financiers évaluent, pour les décideurs, les coûts et les revenus associés à la transaction, en tenant compte d'un ensemble d'éléments connus (le passé) et inconnus (les données sur les concurrents et l'avenir). Plus précisément, ces analyses pro forma exigent d'estimer au préalable le coût du projet, les revenus attendus de la nouvelle production, l'évolution des prix des produits sur les marchés, l'évolution de la demande par les clients, l'évolution des coûts en main-d'oeuvre et des matières premières, etc. Ces informations servent à élaborer un scénario de base.

Le scénario de base précise les hypothèses sous-jacentes à l'exercice et fournit, en utilisant les données connues ainsi que les prévisions et estimations, une première analyse pro forma de la rentabilité du projet envisagé. À ce scénario de base peuvent s'ajouter quelques scénarios de rechange afin de mieux cerner les facteurs d'incertitude entourant les prévisions et les estimations.

Tous ces scénarios sont ensuite utilisés pour mesurer les répercussions des variations possibles d'un certain nombre de données. Par exemple, si l'on fait varier la valeur de prévision concernant le prix des biens produits, il faut réévaluer la rentabilité de l'opération envisagée. Cette analyse, dite «analyse de sensibilité», permet de mieux comprendre comment différents changements dans l'environnement de la transaction peuvent influer sur sa rentabilité.

Si les analyses pro forma sont couramment utilisées par l'entrepreneur ou les dirigeants d'entreprise dans leurs prises de décisions relatives à l'acquisition ou la fusion d'entreprises et à des investissements, elles ne sont pas seules à orienter les choix. D'autres facteurs tout aussi importants, tels les objectifs stratégiques de l'entreprise, l'état de sa situation financière et les autres possibilités d'investissement, interviennent également. L'expérience démontre que

les évaluations de la rentabilité des projets fournies par les analyses pro forma s'avèrent quelquefois discutables. D'une part, les prévisions économiques ou autres ne sont pas toujours justes et, d'autre part, un nombre important d'événements imprévisibles peuvent survenir. Malgré leurs limites intrinsèques, ces études pro forma trouvent leur utilité auprès des entrepreneurs et dirigeants d'entreprise. Elles leur servent de points de repère dans les discussions en vue de décisions qu'ils souhaitent les plus rationnelles possible, les aléas de la vie et du marché laissant aux dirigeants d'entreprise de multiples occasions de faire preuve d'intuition et d'imagination.

Contrairement aux études pro forma réalisées dans le secteur privé, la présente analyse est rendue publique. De plus, l'analyse ne porte pas sur des investissements mais plutôt sur les répercussions d'un changement de statut politique du Québec sur les finances publiques. Enfin, la nature de la discussion entourant ce changement n'est pas que financière. Malgré tout, une analyse pro forma des implications financières de l'accession du Québec à la souveraineté demeure pertinente. En effet, l'objectif poursuivi ici est exactement le même que celui poursuivi dans le secteur privé, à savoir éclairer la prise de décision.

Les étapes de l'analyse pro forma déterminent le plan de ce document. Un bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États est d'abord proposé dans la section 2. L'établissement de ce bilan constitue le point de départ de la méthode utilisée dans la présente analyse. En effet, dans l'hypothèse où le Québec deviendrait souverain, l'état de ses finances publiques serait grandement influencé par l'ampleur de la part des actifs et de la part des dettes du gouvernement du Canada dont il hériterait. Pour dresser un tel bilan, il est nécessaire d'évaluer les actifs financiers, les actifs non financiers ainsi que toutes les dettes du gouvernement du Canada.

Toutefois, les données des *Comptes publics du Canada* ainsi que celles des *Comptes nationaux* comportent de sérieuses lacunes concernant la mesure des actifs des gouvernements, lacunes qu'ont reconnues d'ailleurs le Bureau du vérificateur général du Canada et son équivalent américain, The United States General Accounting Office, dans une étude conjointe intitulée *Étude sur les*

rapports financiers des gouvernements fédéraux publiée en 1986, au Canada et aux États-Unis. Cette étude, dont le secrétariat de la Commission s'est largement inspiré au cours de cette analyse, propose plusieurs changements aux états financiers des gouvernements.

La question du partage des bilans entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada fait l'objet de la section 3 qui soumet une méthode de partage des bilans de succession. Les résultats de l'application de cette méthode à un scénario de partage des actifs et des passifs sont par la suite présentés. Comme les actifs procurent des revenus et les passifs entraînent des coûts, les répercussions du partage des bilans de l'administration publique fédérale sur les revenus et les dépenses sont évaluées dans le même scénario de base.

Cette analyse postule que les effets du partage se produiraient au cours de la première année de l'accession du Québec à la souveraineté. Ainsi utilise-t-on l'année financière 1990-1991 comme année de référence. En réalité, plusieurs changements consécutifs à une telle modification de statut constitutionnel du Québec s'échelonneraient sur quelques années. L'analyse illustre avant tout une méthode et donne un ordre de grandeur.

La section 4 du document fait état des revenus et des dépenses ainsi que des déficits des gouvernements du Québec et du Canada au cours de l'année financière 1990-1991. L'année budgétaire 1990-1991 n'est pas tout à fait représentative du niveau moyen des revenus et dépenses des gouvernements. En effet, le ralentissement économique, qui a marqué le début de l'année 1990, et la récession de 1991 ont amplifié les déficits des gouvernements. De plus, les frais occasionnés par la crise amérindienne et celle du Golfe persique, des évènements exceptionnels, ont également contribué à accroître les déficits. Enfin, malgré la baisse des taux d'intérêt en fin de période, leur niveau moyen annuel est demeuré élevé. En nous basant quand même sur l'année 1990-1991, on s'assure donc que les conclusions de l'analyse ne seront pas biaisées par le choix d'une année «facile» pour les gouvernements. L'analyse gagne donc en «robustesse».

La section 5 présente une estimation de la part du Québec des revenus et des dépenses du gouvernement du Canada, abstraction faite des effets du partage des bilans. Mesurer la part du Québec dans les revenus et surtout les dépenses du gouvernement du Canada n'est pas une tâche facile. Même si plusieurs données sont publiques, il a fallu, à l'occasion, combler l'absence de données par des estimations ou des imputations et consulter, pour ce faire, un grand nombre de personnes des secteurs privé et public, tant municipal, provincial que fédéral.

La section 6 combine les estimations présentées dans la section 3 sur le partage des bilans et celles de la section 5 portant sur les revenus et les dépenses sans égard au partage des bilans. L'objectif est d'estimer l'état des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec dans l'hypothèse de la souveraineté, en fonction de trois scénarios de partage des bilans et en tenant compte des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec enregistrés en 1990-1991. Une analyse financière en deux volets complète les analyses de la section 6 sur la base des résultats obtenus: le premier volet compare des indicateurs financiers; le second fait une analyse de sensibilité en fonction de variations du niveau des dépenses budgétaires et des taux d'intérêt.

Enfin, la conclusion reprendra les principales implications des analyses effectuées dans le document.

2. BILANS PRO FORMA DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE AUX FINS DE SUCCESSION D'ÉTATS

2.1 Problématique, démarche et méthode

Il existe deux grandes sources de données sur le bilan de l'administration publique fédérale: les *Comptes publics du Canada* et les *Comptes du bilan national.*

Les *Comptes publics du Canada* sont régis par la *Loi sur l'administration financière* dont l'objet est la gestion des finances publiques. Les *Comptes publics* enregistrent les actifs financiers auxquels sont associées les opérations financières du pass.. Ils reconnaissent l'existence des actifs non financiers par l'inscription aux états financiers d'un montant de **un dollar**, les immobilisations étant totalement imputées comme dépenses budgétaires courantes au moment de leur acquisition ou de leur construction. Le tableau 1 reproduit le bilan du gouvernement du Canada au 31 mars 1990 selon les *Comptes publics*.

L'univers du gouvernement du Canada, selon les *Comptes publics,* comprend, en plus des ministères, organismes et commissions, un ensemble de sociétés d'État dont les états financiers sont consolidés avec ceux du gouvernement fédéral. Ces sociétés d'État consolidées comprennent soit des sociétés-mères, soit des filiales en propriété exclusive. Ce sont des sociétés pour lesquelles l'aide financière du gouvernement constitue la principale source de revenus.

Les *Comptes publics* recouvrent également un univers complémentaire constitué de sociétés d'État «entreprises». Ces sociétés d'État correspondent à celles qui, de par leur nature et leurs activités, ne comptent pas sur les fonds du gouvernement comme première source de revenus. Elles sont groupées en trois catégories. Il y a d'abord des sociétés «entreprises» mandataires de l'État, qui appartiennent à 100 % au gouvernement fédéral et dont les emprunts représentent des dettes inconditionnelles du gouvernement. Il y a également des sociétés d'État «entreprises» non mandataires, dont les emprunts ne constituent pas des dettes du gouvernement; cependant, lorsque le gouvernement garantit expressément ces emprunts, ces dernières deviennent des dettes possibles de celui-ci. À titre d'exemple, la Banque du Canada fait partie des

TABLEAU 1

BILAN DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU 31 MARS 1990

SELON LES COMPTES PUBLICS

(En millions de dollars)

ACTIF		PASSIF	
A) ACTIFS FINANCIERS	**41 475**	**A) DETTE NON ÉCHUE DÉTENUE PAR LES TIERS**	**294 562**
1) Comptes d'opérations de change	**14 822**	1) Bons du Trésor	**118 550**
2) Prêts, dotations en capital et avances	**20 685**	2) Obligations négociables	**131 585**
. Sociétés d'État "entreprises"	21 977	. Monnaie canadienne	127 533
Moins: provision pour évaluation	(4 300)	. Devises étrangères	4 052
. Entreprises mixtes et en coparticipation	267	3) Obligations d'épargne du Canada	**39 732**
. Autres prêts, dotations et avances	10 823	4) Obligations spéciales non négociables du Régime de pensions du Canada	**3 072**
Moins: effets à payer	(1 882)	5) Bons du Canada (à payer en devises étrangères)	**1 446**
Moins: provision pour évaluation	(6 200)	6) Effets et prêts (à payer en devises étrangères)	**177**
3) Comptes à recevoir	**2 320**	**B) COMPTES À FINS DÉTERMINÉES**	**78 340**
. Recettes non fiscales à percevoir	1 998	1) Comptes de pension de retraite	**70 997**
. Débiteurs des sociétés d'État consolidées	322	2) Compte du Régime de pensions du Canada	**2 962**
4) Fonds en transit	**2 136**	3) Compte des rentes de l'État	**907**
5) Caisse	**1 512**	4) Compte de dépôts et de fiducie	**1 156**
		5) Compte des accords de perception fiscale avec les provinces	**1 398**
		6) Autres	**920**
		C) AUTRES ÉLÉMENTS DU PASSIF	**26 534**
		1) Intérêts et dette échue	10 317
		moins: escompte non amorti des Bons du Trésor et Bons du Canada	(4 029)
B) IMMOBILISATIONS		2) Créditeurs	**9 642**
(évaluées à un dollar)		3) Chèques et mandats en circulation	**2 546**
		4) Provision pour emprunts des sociétés d'État mandataires à être probablement remboursés par le gouvernement	**3 550**
		5) Provision pour congés et indemnités de cessation d'emploi des employés	**4 200**
C) DETTE NETTE*	**357 961**	6) Divers	**308**
TOTAL DE L'ACTIF FINANCIER ET DE LA DETTE NETTE	**399 436**	**TOTAL DU PASSIF**	**399 436**

* Dette nette = passif - actifs financiers.

Source: Comptes publics du Canada 1989-1990.

sociétés d'État «entreprises» non mandataires, mais elle doit rendre compte de ses opérations au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du ministre des Finances.

Finalement, les *Comptes publics* font état d'un troisième groupe de sociétés appelées les entreprises mixtes et en coparticipation dont le capital-actions appartient, en partie, au gouvernement du Canada et, en partie, à d'autres gouvernements ou organismes.

Les *Comptes du bilan national,* non reproduits ici, constituent un ensemble de bilans de chacun des secteurs de l'économie. Ils présentent des évaluations du patrimoine (actifs financiers et non financiers) basées sur l'activité économique et financière. Ainsi, à chaque élément de l'actif correspond un élément du passif dans le système comptable. Les concepts des *Comptes du bilan national* sont conformes aux conventions internationales. Ces conventions ne peuvent toutefois tenir compte des particularités de chaque pays. Ainsi, les comptes de pension de retraite qui sont présentés au passif des *Comptes publics* du gouvernement du Canada n'apparaissent pas au bilan des *Comptes nationaux* de l'administration publique fédérale. Par contre, les *Comptes du bilan national* fournissent une évaluation des immeubles et des équipements et matériels basée sur la méthode de l'inventaire permanent, qui consiste à additionner les dépenses annuelles d'investissement engagées depuis un certain nombre d'années pour obtenir le stock de capital d'une année donnée. Les estimations des actifs non financiers fournies par les *Comptes du bilan national* ne couvrent pas cependant les stocks d'immeubles et d'équipement ayant trait à la défense nationale, ni les ressources naturelles, ni les terres publiques. Enfin, l'univers des sociétés d'État dans les *Comptes du bilan national* est plus restreint que celui couvert dans les *Comptes publics.*

De toute évidence, les deux sources de données souffrent de plusieurs lacunes importantes. Comme on l'a déjà mentionné, une étude récente a d'ailleurs confirmé l'existence de lacunes dans les *Comptes publics* et les *Comptes du bilan national* en ce qui concerne l'évaluation complète des actifs et des passifs des gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis. Il s'agit d'une étude réalisée conjointement par le Bureau du vérificateur général du Canada et son équivalent américain, The United States General Accounting Office. Publié en

1986 et intitulé *Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux* [2], ce document évalue les besoins en information sur les activités gouvernementales et propose des méthodes pour améliorer la compréhension de l'ensemble des activités des gouvernements. Cette étude propose également des prototypes de bilans et de rapports financiers annuels pour les deux gouvernements fédéraux.

Ainsi, un bilan prototype établi au 31 mars 1985 est présenté dans le cas du gouvernement du Canada. Évidemment, les données fournies par ce bilan ne peuvent pas être utilisées telles quelles car, d'une part, l'univers gouvernemental a changé substantiellement depuis 1985 (plusieurs sociétés d'État ont été privatisées) et, d'autre part, la taille du bilan du gouvernement canadien et sa composition ont changé. Bien que les données du bilan prototype ne puissent être utilisées dans le cadre de cette analyse, les méthodes comptables proposées par cette étude conjointe ont servi de guide à plusieurs reprises lorsqu'il a fallu procéder au redressement du bilan financier de l'administration publique fédérale.

Les deux objectifs poursuivis dans cette section sont les suivants:

1) proposer des méthodes pour dresser des bilans pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États

2) fournir un ordre de grandeur des éléments de ces bilans.

Il s'est avéré nécessaire de distinguer les deux grandes catégories de créances du gouvernement du Canada (section 2.2). Aussi a-t-il fallu dresser un bilan pro forma de succession d'États pour les détenteurs de dettes (section 2.3) et un bilan pro forma de succession d'États pour les bénéficiaires des fonds de pension de retraite parrainés par le gouvernement du Canada (section 2.4). Dans le cadre du premier bilan, le rôle de la Banque du Canada dans le financement du gouvernement du Canada a été examiné (section 2.3.1) et les

---

2. *Étude sur les rapports financiers des gouvernement fédéraux,* une étude conjointe du Bureau du vérificateur général du Canada et du United States General Accounting Office, mars 1986, note 16, page can. 41.

valeurs de certains actifs financiers (section 2.3.2) et des actifs non financiers (section 2.3.3) du gouvernement du Canada ont été redressées. Le résultat de toutes ces opérations apparaît sous la forme d'un bilan financier pro forma consolidé du gouvernement du Canada et de la Banque du Canada (section 2.3.4).

2.2 Deux catégories de créanciers et deux bilans de succession d'États

Les passifs du gouvernement fédéral sont détenus par deux grandes catégories de créanciers, à savoir les tiers détenteurs de dettes (dettes obligataires et autres) et les bénéficiaires des fonds de pension de retraite parrainés par le gouvernement.

Dans le cadre d'une succession d'États, les deux types de créances sont inscrits dans deux bilans distincts: un bilan financier dont le passif comporte une contrepartie d'actifs (tableau 2) et un bilan des fonds de pension de retraite des employés du gouvernement fédéral qui représente les engagements du gouvernement à l'égard des bénéficiaires actuels et futurs de ces fonds de pension (tableau 3).

2.3 Bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États

2.3.1 Consolidation du bilan financier du gouvernement du Canada et du bilan de la Banque du Canada

La Banque du Canada participe activement au financement de la dette du gouvernement fédéral. Non seulement agit-elle comme agent financier du gouvernement en matière de gestion de dettes, mais les obligations du gouvernement du Canada constituent plus de 92 % de son actif. Comme le démontre le tableau 4, la Banque du Canada finance ses actifs par l'émission au passif de billets en circulation et par des dépôts de banques. Comme les billets en circulation ne portent pas intérêts et que, d'autre part, les intérêts versés sur les dépôts de banques sont très faibles, la Banque du Canada réalise chaque année un profit d'opération substantiel (2,2 milliards de dollars en 1989-1990). Ce profit est versé au gouvernement fédéral à titre de revenu non fiscal. En d'autres mots, les détenteurs de billets de la Banque du Canada et, dans une

TABLEAU 2

BILAN FINANCIER DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU 31 MARS 1990*

(En millions de dollars)

ACTIF		PASSIF	
ACTIFS FINANCIERS	**41 475**	**1) DETTE NON ÉCHUE DÉTENUE PAR LES TIERS**	**294 562**
1) Comptes d'opérations de change	14 822	. Bons du Trésor	118 550
		. Obligations négociables	131 585
2) Prêts, dotations en capital et avances	20 685	. Obligations non négociables	42 804
		. Autres titres	1 623
3) Comptes à recevoir	2 320		
		2) AUTRES COMPTES À FINS DÉTERMINÉES*	**7 343**
4) Fonds en transit	2 136		
5) Caisse	1 512	**3) AUTRES ÉLÉMENTS DU PASSIF**	**26 534**
IMMOBILISATIONS (évaluées à un dollar)			
DETTE NETTE**	**286 964**		
TOTAL DE L'ACTIF FINANCIER ET DE LA DETTE NETTE	**328 439**	**TOTAL DU PASSIF***	**328 439**

* Excluant les comptes de pension de retraite présentés au tableau 3.
** Dette nette = passif - actifs financiers.

Source: *Comptes publics du Canada 1989-1990.*

TABLEAU 3

BILAN DES FONDS DE PENSION DE RETRAITE DU GOUVERNEMENT DU CANADA

AU 31 MARS 1990

(en millions de dollars)

ACTIF		PASSIF	
Créances sur le gouvernement du Canada		**Valeur actualisée des rentes futures dues aux bénéficiaires**	
1) Compte de pension de retraite de la Fonction publique	33 920		
2) Compte de pension de retraite des Forces armées canadiennes	21 656		
3) Compte de pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada	3 556		
4) Compte de prestations de retraite supplémentaires	5 165		
5) Provision pour le passif actuariel	6 700		
TOTAL	**70 997**		**70 997**

Source: Comptes publics du Canada 1989-1990.

TABLEAU 4

BILAN DE LA BANQUE DU CANADA AU 31 MARS 1990

(En millions de dollars)

ACTIF		PASSIF	
ACTIFS FINANCIERS	**23 181**	1) Billets en circulation	**19 404**
1) Obligations du gouvernement du Canada	**21 586**	2) Dépôts des banques	**3 057**
2) Dépôts payables en devises étrangères	**393**	. Dépôts des banques centrales et des organismes officiels étrangers	658
3) Avances aux membres de l'Association canadienne des paiements	**154**	. Banques à charte	2 236
4) Autres placements	**712**	. Autres membres de l'Association canadienne des paiements	163
5) Intérêts courus sur les titres en portefeuille	**322**	3) Capital versé	**5**
6) Autres éléments de l'actif	**14**	4) Fonds de réserve	**25**
IMMOBILISATIONS	**138**	5) Dépôts du gouvernement du Canada	**12**
		6) Passif payable en devises étrangères (gouvernement du Canada)	**232**
		7) Autres éléments du passif	**584**
TOTAL DE L'ACTIF	**23 319**	**TOTAL DU PASSIF**	**23 319**

Sources: Comptes publics du Canada 1989-1990.
Revue de la Banque du Canada, tableau B1, mars 1990.

TABLEAU 5

BILAN FINANCIER CONSOLIDÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE AU 31 MARS 1990

(En millions de dollars)

ACTIF		PASSIF	
ACTIFS FINANCIERS	**42 511**	**1) Billets en circulation**	**19 404**
1) Comptes d'opérations de change	14 822	**2) Dépôts des banques**	**3 082**
2) Dépôts payables en devises étrangères	393	**3) Dette non échue détenue par les tiers (excluant la Banque du Canada)**	**272 976**
		. Monnaie canadienne	**267 301**
		Bons du Trésor	106 890
		Obligations négociables	117 607
		Obligations non négociables	42 804
3) Prêts, dotations en capital et avances	21 314		
4) Comptes à recevoir	2 320		
		. Monnaies étrangères	**5 675**
		Bons du Canada	1 446
		Effets et prêts	177
5) Fonds en transit	2 136	Obligations négociables	4 052
6) Autres éléments de l'actif	1 526		
ACTIFS NON FINANCIERS	**non évalués**	**4) Autres éléments du passif**	**34 127**
		. Autres comptes à fins déterminées*	7 343
		. Intérêts et dette échue	5 966
		. Comptes à payer (créditeurs)	9 642
		. Chèques et mandats en circulation	2 561
		. Provision pour emprunts des sociétés d'État à être probablement remboursés par le gouvernement	3 550
		. Provision et indemnités de cessation d'emploi des employés	4 200
		. Divers	865
DETTE NETTE**	**287 078**		
TOTAL DE L'ACTIF ET DE LA DETTE NETTE	**329 589**	**TOTAL DU PASSIF***	**329 589**

* Excluant les comptes de pension de retraite.
** Dette nette = passif - actifs financiers.

Source: Consolidation des tableaux 2 et 4.

certaine mesure, les détenteurs des dépôts à la Banque du Canada financent une partie de la dette du gouvernement fédéral sans percevoir d'intérêt.

En consolidant le bilan du gouvernement du Canada (tableau 2) et celui de la Banque du Canada (tableau 4), on obtient un bilan financier consolidé de l'administration publique fédérale (tableau 5). L'essentiel des opérations de consolidation résulte du fait que les 21 586 millions de dollars d'obligations détenues à l'actif de la Banque du Canada figurent comme un élément du passif du gouvernement du Canada, au titre de la dette non échue due à des tiers qui totalise 294 562 millions de dollars (tableau 2). En conséquence, le montant net consolidé de la dette non échue due à des tiers s'élève, en fait, à 272 976 millions de dollars. De plus, les billets en circulation et les dépôts des banques au passif de la Banque du Canada sont inscrits (presque tels quels) au passif du bilan consolidé de l'administration publique fédérale.

Ce bilan consolidé permet ainsi de distinguer les passifs portant intérêts (dettes non échues et autres) des passifs ne portant pas intérêts (billets en circulation). Bref, la consolidation fait la différence entre les passifs financiers et les passifs monétaires. Comme le partage de ces deux catégories de passifs n'obéit pas aux mêmes règles, il est crucial d'établir au préalable cette distinction.

Le bilan présenté au tableau 5 est donc un bilan financier consolidé de l'administration publique fédérale. Il ne peut toutefois être utilisé tel quel aux fins de succession d'États, puisque la valeur de certains actifs financiers et des actifs non financiers nécessite des redressements; ils font l'objet des deux sections suivantes.

2.3.2 Redressement des actifs financiers

Les actifs financiers de l'administration publique fédérale sont évalués à 42 511 millions de dollars en date du 31 mars 1990 (tableau 5). Les plus importantes composantes consistent en «prêts, dotations en capital et avances», en «comptes d'opérations de change» et en «comptes à recevoir». Un redressement s'impose étant donné que certains actifs sont évalués au coût d'acquisition plutôt qu'à la valeur marchande et que d'autres actifs financiers ne sont pas comptabilisés.

2.3.2.1 Prêts, dotations en capital et avances

Les prêts, dotations en capital et avances aux sociétés d'État «entreprises» sont enregistrés au bilan de l'administration publique fédérale à leur valeur au coût. Le montant total inscrit à ce poste d'actif est soustrait déjà de diverses provisions (10 500 millions de dollars) qui ont été constituées pour estimer les pertes sur réalisation.

Or, l'inscription au coût ne reflète pas la valeur réelle de ces participations. Un exercice complet d'évaluation exigerait donc d'en arriver à dégager la valeur marchande de l'ensemble des trois groupes de sociétés d'État, à savoir les sociétés d'État consolidées, les sociétés d'État «entreprises» et les sociétés mixtes et en copartici,ation.

De l'avis d'une firme d'experts-conseils [3], une estimation de la valeur marchande de l'ensemble des prêts, dotations et avances dans les sociétés d'État du gouvernement du Canada nécessiterait beaucoup plus de temps que celui alloué au secrétariat et exigerait des ressources considérables.

À défaut d'une telle évaluation, la valeur comptable de l'avoir de l'actionnaire de l'ensemble des sociétés d'État a été identifiée. L'écart entre cet avoir de l'actionnaire et les dotations en capital initiales appartenant au gouvernement du Canada constitue la plus-value comptable pouvant être associée aux dotations en capital dans les sociétés d'État. L'examen du poste prêts, dotations en capital et avances a permis de constater que l'inscription des créances du gouvernement aux *Comptes publics* avait été omise dans le cas d'un certain nombre de sociétés d'État «entreprises». L'ensemble de ces redressements a permis de dégager une estimation de la plus-value comptable des sociétés d'État «entreprises» équivalant à un montant de 4 998 millions de dollars, ce qui porte le total de ce poste d'actifs financiers à 26 312 millions de dollars.

À cet égard, il importe de noter que la valeur de ces redressements est de loin inférieure à celle qui se dégage de l'étude conjointe faite par le Bureau du

---

3. Voir en annexe l'étude exploratoire de la firme «Raymond, Chabot, Martin, Paré & Cie».

vérificateur général du Canada et par le United States General Accounting Office [4]. Bien qu'un certain nombre de sociétés d'État aient été privatisées depuis 1985, le redressement proposé ici apparaît raisonnable.

2.3.2.2 Comptes d'opérations de change

Les comptes d'opérations de change sont constitués principalement de réserves internationales détenues dans le compte du fonds des changes. Ces réserves sont composées de diverses disponibilités, de dépôts en devises étrangères et de l'avoir en or du Canada.

Au 31 mars 1990, ces réserves d'or d'une quantité de 15,92 millions d'onces d'or fin étaient évaluées à la valeur aux livres de 848 millions de dollars canadiens, à raison de 35 Droits de tirage spéciaux (DTS) pour chaque once d'or fin. La note 11 afférente aux états financiers des *Comptes publics* indique que, à la même date, l'équivalent en dollars canadiens de 35 DTS était de 53,25 dollars pour chaque once d'or fin. Cette note révèle également que si, en 1990, les réserves d'or avaient été évaluées au prix moyen du marché de 430,96 dollars par once d'or fin, elles auraient valu 6 861 millions de dollars. Ainsi, il en résulte un redressement de 6 013 millions de dollars par rapport à la valeur inscrite aux états financiers du gouvernement du Canada. Ce redressement est de même nature que celui suggéré par l'étude canado-américaine [5].

2.3.2.3 Comptes à recevoir

Les comptes à recevoir, inscrits sous le titre de «débiteurs» aux états financiers du gouvernement du Canada, comprennent les recettes non fiscales à percevoir et les comptes débiteurs des sociétés d'État consolidées, tandis que les recettes fiscales à percevoir en fin d'exercice ne sont pas comptabilisées.

Les *Comptes publics* font état de recettes fiscales à percevoir d'un montant brut équivalant à 6 723 millions de dollars. De ce montant, une provision pour

---

4. *Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux*, op. cit., 231 pages.

5. *Ibidem*, note 17, page can. 42.

créances douteuses de 3 050 millions de dollars a été constituée en date du 31 mars 1990. Le montant net de 3 673 millions de dollars représente ainsi le redressement au titre des comptes à recevoir. Cette méthode de redressement correspond également à celle utilisée dans l'étude canado-américaine [6].

2.3.3 Redressement des actifs non financiers

La valeur des actifs non financiers de l'administration publique fédérale varie selon les sources d'information. Les univers couverts par les diverses sources d'information ne sont pas les mêmes et ils comportent des exclusions différentes [7]. On peut se référer aux *Comptes du bilan national* et au Rapport Nielsen [8].

2.3.3.1 Comptes du bilan national

Au 31 décembre 1988, les actifs non financiers de l'administration publique fédérale étaient évalués à 37 077 millions de dollars dans les *Comptes du bilan national.*

Immeubles non résidentiels	24 901 millions de dollars
Terrains	6 163
Équipement et matériel	5 838
Stocks (inventaires)	175
TOTAL	**37 077 millions de dollars**

6. *Ibidem,* note 14, page can. 37.

7. Au sujet des difficultés associées à l'évaluation des actifs non financiers, voir l'étude exploratoire de la firme «Raymond, Chabot, Martin, Paré & Cie» ci-annexée.

8. Rapport du groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, gestion publique, biens immobiliers, présidé par le vice-premier ministre, l'Honorable Erik Nielsen, Ottawa, ministère des Approvisionnements et services, mai 1985.

Ces actifs non financiers sont compilés selon la méthode de l'inventaire permanent qui consiste à additionner les dépenses annuelles d'investissement engagées depuis un certain nombre d'années. Ce stock de capital est évalué selon la méthode du coût de remplacement amorti sur la durée de vie du bien. Quant à la valeur des terrains, dont l'estimation est qualifiée de provisoire dans les *Comptes du bilan national,* elle est estimée à partir de ratios sites/bâtiments de la valeur comptable [9].

Une estimation basée sur la valeur marchande, bien qu'elle soit pertinente, ne peut s'appliquer à la plupart des biens publics à cause de l'absence de marché. Au-delà de la valeur comptable, il importe de relever plusieurs omissions dans les *Comptes du bilan national,* dont celles-ci:

- les actifs non financiers détenus à l'extérieur du Canada (par exemple, les immeubles abritant certaines ambassades);

- les terres publiques, les terrains vacants appartenant au gouvernement du Canada (par exemple, les parcs nationaux);

- les monuments;

- les bâtiments non résidentiels, l'équipement et matériel de la Défense nationale;

- la grande majorité des stocks (inventaires);

- les immobilisations des nombreuses sociétés d'État ne faisant pas partie de l'univers des *Comptes du bilan national;*

- les ressources naturelles;

---

9. *Comptes des flux financiers et du bilan national 1988,* Statistique Canada,catalogue 13-214.
Guide des comptes des flux financiers et des comptes du bilan national, Statistique Canada, catalogue 13-585F hors série, 1989.

- les voies d'eau;

- les biens incorporels, tels les contrats de location-acquisition, les concessions pour l'exploitation des ressources naturelles, les brevets et les droits d'auteur.

2.3.3.2 Le Rapport Nielsen

Le Rapport Nielsen mentionnait que la valeur des biens immobiliers gérés par le gouvernement du Canada se situait entre 40 et 60 milliards de dollars en 1984; cette estimation était effectuée selon la valeur de remplacement.

La détention de ces biens publics est confiée à 46 organismes fédéraux dont les plus importants sont les ministères des Affaires indiennes et du Nord, de la Défense, de l'Environnement, des Transports et celui des Travaux publics. Ce dernier ministère assure l'exploitation du Répertoire immobilier central où sont consignées les informations concernant les biens immobiliers fédéraux.

Par ailleurs, l'univers couvert par le Rapport Nielsen n'englobe que les ministères et organismes auxquels diverses lois fédérales confient la détention des biens d'État. Cet univers comprend aussi les sociétés d'État qui sont constituées spécialement pour gérer les biens fédéraux, par exemple, la Société immobilière du Canada et la Commission de la Capitale nationale.

Le Rapport Nielsen mentionne toutefois que l'étude ne porte pas sur les sociétés d'État qui, tout en étant constituées pour d'autres raisons, sont également autorisées à détenir des biens immobiliers comme élément d'actif. Il s'agit, par exemple, du Canadien national et de la Société canadienne des postes [10]. Cette dernière société détient d'ailleurs pas moins de la moitié des biens immobiliers fédéraux répertoriés, qui ont été gérés par le ministère des Travaux publics Canada jusqu'au milieu des années 1980 [11].

---

10. Rapport Nielsen, op. cit., page 646.

11. *Ibidem*, page 126.

Ainsi, la valeur des biens immobiliers gérés par le gouvernement du Canada, qui se situerait entre 40 à 60 milliards de dollars selon le Rapport Nielsen, ne peut être qu'approximative, car elle n'a fait l'objet d'aucune évaluation en bonne et due forme. De plus, il a été impossible de procéder à une compilation exhaustive de ces biens à partir des informations partielles fournies par ce rapport qui ne contient aucune liste des biens inventoriés par le Répertoire.

Étant donné l'absence d'information adéquate quant à l'évaluation des actifs non financiers aux fins de succession d'États, il a été convenu de retenir la valeur moyenne de 50 milliards de dollars de ces biens pour l'année 1984. En procédant à l'indexation selon les taux de croissance [12] du stock de capital fixe du gouvernement fédéral, la valeur des actifs non financiers s'élèverait à 72 milliards de dollars en 1990.

Au 31 mars 1985, la consolidation du bilan effectuée par l'étude conjointe canado-américaine évaluait les actifs physiques du gouvernement du Canada et des sociétés d'État à 47 040 millions de dollars, au coût historique, correspondant à 77 404 millions de dollars, en dollars de 1985. Selon la note 1 afférente à ce bilan consolidé, cette évaluation exclut les terrains acquis avant 1950 ainsi que les actifs physiques obtenus sans déboursés [13].

Ainsi, le montant de 72 milliards de dollars retenu comme valeur des actifs non financiers pour l'année 1990 apparaît raisonnable comme estimation de départ aux fins de la présente analyse.

---

12. Taux de croissance: 1985: 4,52 %, 1986: 4,74 %, 1987: 5,99 %, 1988: 6,39 %, 1989: 8,01 %, 1990: 7,38 %.
Source: Stock net de capital, bâtiments, gouvernement fédéral, Statistique Canada.

13. Bureau du vérificateur général du Canada et the United States general Accounting Office, *op. cit.*, page can 23.

TABLEAU 6

BILAN FINANCIER PRO FORMA DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE AUX FINS DE SUCCESSION D'ÉTATS (AU 31 MARS 1990)

(En millions de dollars)

ACTIF		PASSIF	
ACTIFS FINANCIERS*	**57 195**	**1) Billets en circulation**	**19 404**
1) Comptes d'opérations de change et dépôts en devises étrangères*	21 228	**2) Dépôts des banques**	**3 082**
2) Prêts, dotations en capital et avances et Plus-value des sociétés d'État*	26 312	**3) Dette non échue détenue par les tiers (excluant la Banque du Canada)**	**272 976**
3) Comptes à recevoir*	5 993	. Bons du Trésor	106 890
4) Fonds en transit	2 136	. Obligations négociables	121 659
5) Autres actifs	1 526	. Obligations non négociables	42 804
		. Bons du Canada	1 446
		. Effets et prêts	177
		4) Autres éléments du passif	**34 127**
ACTIFS NON FINANCIERS*	**72 000**		
TOTAL DE L'ACTIF	**129 195**		
DÉFICIT ACCUMULÉ**	**200 394**		
TOTAL DES ACTIFS ET DU DÉFICIT ACCUMULÉ	**329 589**	**TOTAL DU PASSIF**	**329 589**

* Montants redressés.

** Déficit accumulé = passif - actifs financiers et non financiers. Concept qui s'inspire de "L'Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux". Une étude conjointe du Bureau du vérificateur général du Canada et du United States General Accounting Office, mars 1986.

Source: Tableau 5 incluant des redressements.

2.3.4 Bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États et sa sensibilité à la valeur des actifs

Le bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États est constitué à partir du bilan consolidé illustré au tableau 5, en tenant compte des redressements apportés aux actifs financiers et non financiers.

Le bilan pro forma (tableau 6) présente des actifs financiers de l'ordre de 57 195 millions de dollars et des actifs non financiers de l'ordre de 72 milliards de dollars. L'écart entre le passif total qui s'élève à 329 589 millions de dollars, et la somme des actifs financiers et des actifs non financiers est de 200 394 millions de dollars et constitue le «déficit accumulé» du bilan.

Le «déficit accumulé» est particulièrement sensible à l'évaluation des actifs compte tenu du fait que le passif est généralement bien mesuré. Les valeurs redressées des actifs, notamment des actifs non financiers, pourraient faire l'objet d'autres redressements si des informations additionnelles étaient disponibles. C'est pourquoi, au cours de l'analyse pro forma, il sera particulièrement approprié de faire varier la valeur des actifs non financiers et de mesurer les répercussions de ces variations sur le «déficit accumulé» du bilan. Ces variations sont d'une telle importance qu'elles serviront, comme on le verra, à définir les scénarios de rechange de partage du bilan.

2.4 Bilan de succession des fonds de pension de retraite parrainés par le gouvernement du Canada

Le gouvernement du Canada parraine les régimes de retraite des employés qui sont membres de la fonction publique fédérale, des forces armées canadiennes et de la gendarmerie royale du Canada. Les engagements du gouvernement fédéral couvrent également les membres du Sénat et de la chambre des Communes ainsi que les juges nommés par le gouvernement du Canada.

Les comptes de pension portent à leurs crédits les rentrées suivantes:

- les cotisations des employés;
- les contributions du gouvernement et des sociétés d'État participantes;
- les contributions du gouvernement relatives au redressement de toute insuffisance actuarielle;
- les intérêts;
- les virements des autres fonds de pension.

Les déboursés des comptes de pension comprennent les éléments suivants:

- les prestations;
- les remboursements de cotisations;
- les allocations de cessation;
- les virements à d'autres régimes de pension.

En 1989-1990, comme l'indique le tableau 7, l'état des opérations de l'ensemble des comptes de pension présente un écart des déboursés sur les rentrées de 6 384 millions de dollars. Ce solde positif des rentrées sur les déboursés pour les comptes de pension constitue pour le gouvernement une dépense, mais il ne fait pas l'objet de décaissements. Il représente plutôt des engagements nouveaux à l'égard des comptes de pension et s'additionne aux engagements des années précédentes. Les soldes ainsi accumulés au chapitre des comptes de pension s'élevaient, au 31 mars 1990, à 71 milliards de dollars et ils sont portés au passif du gouvernement du Canada.

Les comptes de pension de retraite présentés au tableau 8 comprennent les trois régimes de base, à savoir le compte de pension de retraite de la fonction publique (33 920 millions de dollars), celui des forces armées canadiennes (21 656 millions de dollars) et celui de la gendarmerie royale du Canada (3 556 millions de dollars). D'après les notes afférentes aux états financiers, les régimes de base ne comportaient aucun déficit actuariel au cours de l'année 1989-1990.

TABLEAU 7

COMPTES DE PENSION DE RETRAITE

ÉTAT DES OPÉRATIONS

(En millions de dollars)

	Rentrées					
	Contributions du gouvernement					
	Intérêts	Part employeur	Cotisations employés et autres rentrées	Total des rentrées*	Déboursés	Soldes ou engagements additionnels
1989-1990	6 373	897	1 131	8 401	2 017	6 384

* Incluant la part de l'employeur de certaines sociétés d'État participantes.

Source: Comptes publics du Canada 1989-1990.

TABLEAU 8

BILAN DE SUCCESSION DES FONDS DE PENSION DE RETRAITE

AU 31 MARS 1990

(En millions de dollars)

Créances sur le gouvernement du Canada		
1) Compte de pension de retraite de la Fonction publique:		**33 920**
. Employés du gouvernement (i)	26 288	
. Employés des sociétés d'État	7 632	
2) Forces armées canadiennes		**21 656**
3) Gendarmerie royale du Canada		**3 556**
4) Compte de prestations de retraite supplémentaires (ii):		**5 165**
. Fonction publique:	3 825	
Employés du gouvernement (i)	2 964	
Employés des sociétés d'État	861	
. Forces armées canadiennes	1 031	
. Gendarmerie royale du Canada	285	
. Autres	24	
5) Provision pour le passif actuariel (iii)		**6 700**
. Compte de prestations de retraite supplémentaires	6 064	
. Passif non capitalisé des pensions des parlementaires et des juges désignés	636	
TOTAL		**70 997**

(i) Le compte de pension des employés du gouvernement est estimé selon la proportion des contributions du gouvernement par rapport à l'ensemble du compte de la Fonction publique, qui s'élève à 77,5% en moyenne. Les autres 22,5 % représentent le compte de pension des employés de certaines sociétés d'État participantes.

(ii) Ce compte sert à indexer les prestations au coût de la vie.

(iii) Ce compte inscrit la provision pour la valeur actuarielle des prestations de retraite supplémentaires non capitalisées et pour le passif non capitalisé du fonds de pension des juges nommés par le gouvernement fédéral et des allocations de retraite des membres du Sénat et de la Chambre des Communes. Ce dernier est estimé à 9,5 pourcent de la provision totale.

Sources: Comptes publics du Canada 1987-1988, 1988-1989 et 1989-1990.

Les pensions de base sont indexées annuellement au coût de la vie en vertu de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*. Les engagements du gouvernement du Canada pour le compte de prestations de retraite supplémentaires s'élevaient à 5 165 millions de dollars.

Au 31 mars 1989, l'actuaire en chef du Bureau du surintendant des institutions financières a estimé que le compte de prestations de retraite supplémentaires affichait une insuffisance actuarielle qui a pu varier entre 850 millions et 6 milliards de dollars, suivant différentes hypothèses économiques retenues. En 1989-1990, à la suite d'une recommandation de l'actuaire en chef, une provision pour le passif actuariel a été constituée pour un montant global de 6 700 millions de dollars. Elle sert également à couvrir le passif non capitalisé des pensions de tous les parlementaires (députés et sénateurs) ainsi que de tous les juges nommés par le gouvernement du Canada.

À titre indicatif, le passif actuariel moyen de chaque participant au régime de retraite de la fonction publique fédérale s'élève à environ 91 000 dollars. Ce montant est supérieur au passif actuariel moyen de chaque participant aux régimes de retraite des employés actuels du gouvernement du Québec qui est de l'ordre de 58 000 dollars (calculé sur la base de l'estimation actuarielle au 31 décembre 1989 et du solde disponible à la Caisse de dépôt et de placement). Cet écart, qui est de l'ordre de 33 000 dollars par participant, peut s'expliquer par quatre facteurs: une générosité plus importante du régime fédéral, particulièrement au chapitre de l'indexation des prestations de retraite; une maturité plus grande du régime fédéral alors que les régimes du gouvernement du Québec ne sont en vigueur, pour les deux tiers des participants, que depuis 1973; le niveau des salaires et la composition selon les types d'emploi (techniciens, professionnels et cadres).

3. PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION

3.1 Part québécoise du bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale

La méthode proposée dans ce document quant au partage des actifs et des passifs du gouvernement fédéral postule que la part de la dette fédérale due à des tiers, que le Québec accepterait d'assumer, serait égale à sa part de l'actif fédéral total. Ainsi, plus la part du Québec dans l'actif fédéral total est élevée, plus sa part de la dette sera importante. Il importe de préciser que c'est tout le bilan de succession d'États qui ferait l'objet de partage, pas seulement la dette.

Pour les besoins du scénario de base de partage, il convient d'estimer, en premier lieu, la part québécoise des actifs (3.1.1), puis, en deuxième lieu, celle des passifs (3.1.2). Deux autres scénarios de partage seront envisagés à la section 6.

3.1.1 Part québécoise des actifs

L'actif fédéral total, qui est la contrepartie de la dette totale due à des tiers, est composé des actifs financiers, des actifs non financiers et du «déficit accumulé». Selon la méthode proposée, la part québécoise dans l'actif fédéral total résulterait de la part québécoise dans chacune des trois composantes.

3.1.1.1 Actifs financiers

La part québécoise des actifs financiers afférents aux sociétés d'État du gouvernement du Canada dépendrait du nombre et de la valeur des sociétés d'État du gouvernement du Canada dans lesquelles le gouvernement du Québec deviendrait actionnaire unique ou actionnaire minoritaire.

Dans le scénario de base, on postule que le gouvernement du Québec hériterait de la propriété totale des sociétés suivantes:

Administration de pilotage des Laurentides;
Les Ponts Jacques Cartier et Champlain inc.;
Société du Port de Montréal;
Société du Port de Québec;
Société du Vieux Port de Montréal inc.;
Société immobilière du Canada (Mirabel) ltée;
Société immobilière du Canada (Vieux Port de Québec) inc.

La caractéristique commune de ces sociétés réside dans le fait qu'elles font affaire presque exclusivement en territoire québécois. Elles deviendraient donc propriété exclusive du gouvernement du Québec.

Il existe toutefois un grand nombre d'autres sociétés d'État appartenant au gouvernement du Canada dont les activités s'étendent à l'ensemble du territoire canadien et qui font donc affaire sur le territoire québécois. De plus, en tant que membre de la fédération canadienne, le Québec est l'un des co-propriétaires de ces sociétés d'État [14].

Le Québec pourrait décider de conserver sa part dans certaines sociétés d'État (ex.: la Compagnie des chemins de fer nationaux) ou de s'en départir dans le cas d'autres sociétés d'État (ex.: la Société d'expansion du Cap Breton). Dans le scénario de base de partage des bilans, il a été convenu que le Québec conserverait sa part dans les sociétés d'État suivantes:

Administration de la Voie maritime du St-Laurent;
Administration de pilotage des Grands Lacs;
Administration de pilotage de l'Atlantique;
Centre de recherches pour le développement international;
Commission canadienne du lait;

---

14. En effet, comme il sera expliqué plus loin, les Québécois ont contribué aux revenus du gouvernement du Canada dans une proportion de 22,8% au cours des vingt dernières années.

Commission de la Capitale nationale;
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada;
Conseil canadien des normes;
Énergie atomique du Canada ltée;
Monnaie royale canadienne;
Office canadien du poisson salé;
Société canadienne des ports;
Société canadienne des postes;
Société Radio-Canada;
Via Rail Canada inc.

Plusieurs de ces sociétés d'État ont un rôle commun, celui d'assurer le transport et les communications entre le territoire du Québec et les autres territoires canadiens. Le scénario de base suppose une gestion commune des sociétés en question. Dans quelques cas, les retombées économiques de ces sociétés sur le territoire québécois justifieraient le maintien d'une forte participation du Québec (ex.: la Commission canadienne du lait). Dans les autres cas, le Québec conserverait sur son territoire les immobilisations de ces sociétés (ex.: la Société Radio-Canada).

En additionnant la valeur des prêts, dotations en capital et avances dans les sociétés d'État fédérales dont le Québec hériterait en totalité, à celle des sociétés dans lesquelles il maintiendrait une participation minoritaire, on obtient la valeur de la part québécoise des actifs financiers relatifs aux sociétés d'État. Cette valeur s'élèverait à 2 169 millions de dollars et elle représenterait 8,2% du total de cette catégorie d'actifs (tableau 9).

Il importe de souligner que, dans le scénario de partage du bilan de succession, le Québec ne conserverait pas sa part des institutions de crédit du gouvernement du Canada, telles que la Banque fédérale de développement, la Société canadienne d'hypothèques et de logement, la Société d'assurance-dépôts du Canada, la Société du crédit agricole et la Société pour l'expansion des exportations et ce, même si ces sociétés font affaire sur le territoire du Québec. Toutefois, dans le calcul des dépenses (voir section 5), les subventions

versées par le gouvernement fédéral à ces sociétés ont été prises en considération.

Quant aux autres actifs financiers, le Québec renoncerait à sa part et réduirait d'autant sa part dans l'actif total. Ces autres actifs financiers comprennent essentiellement les réserves internationales officielles, les soldes dans les banques, les comptes à recevoir etc. Plusieurs de ces actifs sont administrés par la Banque du Canada ou le Receveur général du Canada. La Banque du Canada possède une agence à Montréal, tandis que le Receveur général du Canada a des centres fiscaux régionaux au Québec.

3.1.1.2 Actifs non financiers

La part du Québec dans les actifs non financiers fédéraux serait équivalente au rapport entre la valeur de ces actifs situés sur le territoire du Québec et la valeur de l'ensemble des actifs non financiers fédéraux situés au Canada et dans le monde.

L'information incomplète et imprécise quant à l'évaluation de l'ensemble des actifs non financiers de l'administration publique fédérale ne permet pas de quantifier de façon certaine les actifs non financiers du gouvernement fédéral situés sur le territoire québécois. Pour résoudre ce problème, ont été utilisées les données de la Canadian Tax Foundation [15] sur les en-lieux de taxes foncières qui sont versés aux municipalités par le gouvernement du Canada. En effet, même si les propriétés du gouvernement du Canada ne sont pas assujetties à l'impôt foncier municipal, le gouvernement fédéral a accepté de verser des en-lieux de taxes comme si les propriétés fédérales étaient des propriétés taxables.

Selon les données du Conseil du Trésor du Canada reprises par la Canadian Tax Foundation [16], la part québécoise des en-lieux de taxes payés par le gouvernement du Canada et reçus par les municipalités du Québec est de

---

15. Canadian Tax Foundation, *Provincial and Municipal Finances*, Toronto, 1989, chapitres 11, 12 et 13.

16. *Ibidem*, tableau 13.2, page 13,3.

l'ordre de 18 % du total versé à l'ensemble des municipalités du Canada. Dans le scénario de base, cette donnée est utilisée comme indicateur de la part des actifs non financiers du gouvernement du Canada situés au Québec.

Les terrains non construits ne font pas l'objet d'en-lieux de taxes; c'est le cas en particulier des 35 parcs nationaux du Canada parmi lesquels trois seulement sont situés sur le territoire québécois. La proportion de 18 % apparaît donc élevée. Les scénarios de rechange utiliseront d'autres pourcentages.

En somme, **dans le scénario de base**, la valeur retenue pour les actifs non financiers du gouvernement du Canada est de l'ordre de 72 milliards de dollars, tandis que le pourcentage retenu pour estimer la part québécoise de ces actifs est de 18%. Ainsi, la valeur de la part québécoise des actifs non financiers du gouvernement fédéral s'élèverait à près de 13 milliards de dollars (tableau 9).

3.1.1.3 Déficit accumulé

Selon le bilan financier de l'administration publique fédérale établi sur la base des informations actuellement disponibles, la dette due à des tiers est plus élevée que la valeur des actifs financiers et non financiers considérés dans leur ensemble. Le déficit accumulé du bilan pro forma de l'administration publique fédérale mesure cet excédent du passif sur l'actif.

Il est donc nécessaire d'établir un critère de répartition de ce déficit accumulé. Du strict point de vue des créanciers du gouvernement fédéral, c'est-à-dire principalement les détenteurs de la dette obligataire, le déficit accumulé est, en fait, une partie de la valeur actualisée des revenus futurs du gouvernement. En effet, si l'on établissait le bilan complet et formel de l'administration publique fédérale, un de ses actifs serait la valeur actualisée de ses revenus futurs. Cette façon de faire serait conforme à ce qu'a suggéré Willem H. Buiter dans un de ses écrits [17]. De fait, les véritables contreparties des dettes gouvernementales

---

17. Willem H. Buiter, Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design, International Monetary Fund, Staff Papers, Washington, vol. 30, no. 2, June 1983, pages 306 à 349.

gouvernementalessont, soit la valeur des actifs financiers et non financiers, soit la valeur actualisée des revenus futurs sous forme d'impôts, taxes ou autres.

Ainsi, le critère de répartition du déficit accumulé devrait être la part des revenus futurs du gouvernement fédéral qui serait prélevée sur le territoire québécois au cours des années qui viennent. Évidemment, cette variable est complètement inconnue. Il est néanmoins possible d'en faire une estimation en évaluant la part des revenus perçus par le gouvernement fédéral sur le territoire québécois au cours des années passées. Ce même critère serait également utilisé pour évaluer la contribution des Québécois aux revenus fédéraux dans les années futures, s'ils décidaient de demeurer dans la fédération canadienne. Il n'y a donc pas lieu de changer ce critère dans l'hypothèse où ils décideraient de la quitter.

Pour évaluer l'importance des revenus fédéraux au Québec, les *Comptes économiques provinciaux* publiés par Statistique Canada ont été utilisés. Ainsi, depuis 1972 - année marquée par une réforme fiscale fédérale importante - une moyenne de 21,3 % des revenus fédéraux a été prélevée annuellement au Québec. Toutefois, un ajustement doit être apporté à l'impôt fédéral sur le revenu prélevé au Québec. En effet, le montant apparaissant à ce titre dans les *Comptes économiques provinciaux* est obtenu une fois déduit l'abattement fiscal spécial du Québec (16,5% de l'impôt fédéral de base). Cet abattement constitue un transfert sous forme de points d'impôt au gouvernement du Québec. Pour déterminer la capacité du gouvernement fédéral de prélever des revenus au Québec, il faut ajouter la valeur de cet abattement aux revenus fédéraux prélevés au Québec ainsi qu'aux revenus fédéraux de l'ensemble du Canada. Une fois cet ajustement effectué, le pourcentage moyen annuel des revenus fédéraux prélevés au Québec s'établit à 22,8%. Ce dernier pourcentage est retenu dans la présente analyse pour fixer la part du Québec dans le déficit accumulé de l'administration publique fédérale.

TABLEAU 9

PART DU QUÉBEC DANS LES ACTIFS TOTAUX

DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE

(En millions de dollars)

SCÉNARIO DE BASE (A)		Part du Québec	
	Valeur de l'actif au bilan de succession**	% de l'actif	Montant de l'actif
ACTIFS FINANCIERS	**57 195**	**3,8***	**2 169**
1) Comptes d'opérations de change et dépôts en devises étrangères	21 228	0,0	
2) Prêts, dotations en capital et avances et plus-value des sociétés d'État	26 312	8,2*	2 169
3) Comptes à recevoir	5 993	0,0	
4) Fonds en transit	2 136	0,0	
5) Autres actifs financiers	1 526	0,0	
ACTIFS NON FINANCIERS	**72 000**	**18,0**	**12 960**
TOTAL DE L'ACTIF	**129 195**	**11,7***	**15 129**
DÉFICIT ACCUMULÉ	**200 394**	**22,8**	**45 690**
TOTAL	**329 589**	**18,5***	**60 819**

* Pourcentage déduit des montants
** Voir tableau 6.

3.1.1.4 Part québécoise des actifs

En utilisant le bilan financier de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États et en regroupant les résultats sur le partage des actifs, selon la méthode employée dans le scénario de base, il est possible d'obtenir un ordre de grandeur de la valeur des actifs dont hériterait le Québec. Le tableau 9 fournit ces résultats.

Les actifs financiers dont hériterait le Québec s'élèveraient à 2 169 millions de dollars et prendraient la forme de droits de propriété exclusifs ou partagés sur un certain nombre de sociétés d'État fédérales. Ce montant représente 3,8 % de la valeur de l'actif financier apparaissant au bilan de succession d'États dans le scénario de base.

Quant aux actifs non financiers dont hériterait le Québec, ils s'élèveraient à 18 % des actifs non financiers totaux évalués à 72 milliards de dollars dans le scénario de base, soit une part équivalente à 12 960 millions de dollars.

En fonction du critère fiscal retenu, le Québec assumerait 22,8% du déficit accumulé du bilan, soit 45 690 millions de dollars.

En additionnant la valeur des trois composantes, le Québec hériterait d'un actif total, incluant le déficit accumulé, de 60 819 millions de dollars. Ce montant équivaut à 18,5% de l'actif total du bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États. Puisque le Québec reçoit 18,5% de l'actif total, il devrait être disposé, selon la méthode proposée, à assumer 18,5% des passifs financiers du bilan. Le partage des passifs financiers et monétaires fait l'objet de la section suivante.

3.1.2 Part québécoise des passifs

3.1.2.1 Hypothèse de l'union monétaire de fait

Les bilans du gouvernement du Canada et celui de la Banque du Canada ont été consolidés afin de distinguer les passifs monétaires des passifs financiers. Cette

distinction revêt ici toute sa pertinence du fait que l'hypothèse de base de l'analyse pro forma postule que le Québec devient souverain et qu'il n'existe pas d'association économique formelle entre le Québec et le reste du Canada. En d'autres mots, l'hypothèse d'une union monétaire **formelle et négociée** entre le Québec et le reste du Canada n'est pas retenue.

Cette dernière hypothèse n'est pas prise en considération, car l'on veut s'assurer que les résultats de l'analyse pro forma ne dépendent pas de l'issue d'une éventuelle négociation portant sur l'union monétaire. La question des choix monétaires d'un Québec souverain est donc clairement posée. Dans cet exercice, le but poursuivi n'est pas de chercher la meilleure solution, mais plutôt de proposer une avenue viable advenant la souveraineté.

Afin de maintenir l'utilisation du dollar canadien sur son territoire, le Québec, une fois souverain, pourrait établir par législation que cette monnaie continue d'avoir cours légal au Québec. Chacune des institutions de dépôts du Québec serait libre de conclure une entente avec l'un ou l'autre des membres de l'Association canadienne des paiements en vue d'assurer son approvisionnement en numéraires et en liquidités [18].

On ne voit donc pas ce qui pourrait empêcher les agents économiques d'un Québec souverain d'effectuer leurs transactions en dollars canadiens. Évidemment, dans un tel contexte, le Québec n'exercerait aucune autonomie en matière de politique monétaire. Il n'aurait d'ailleurs pas plus d'autonomie à ce à ce chapitre s'il optait plutôt pour l'adoption d'une monnaie étrangère comme le dollar américain. Il en irait de même, du moins pour une longue période, si le Québec créait sa propre monnaie, car il devrait en établir la crédibilité en la rattachant étroitement au dollar canadien ou à une autre monnaie étrangère.

En situation d'**union monétaire de fait**, les Québécois et les Québécoises continueraient donc de détenir les billets en circulation de la Banque du Canada, tout comme certaines institutions de dépôts faisant affaire sur le territoire

---

18. Ces membres, faut-il le rappeler, conservent des dépôts à la Banque du Canada.

québécois continueraient de garder directement ou indirectement des dépôts en réserve à la Banque du Canada. Dans les deux cas, les détenteurs québécois de billets en circulation et de dépôts à la Banque du Canada continueraient de toucher peu ou pas d'intérêts, alors que la Banque du Canada, qui détient des obligations du gouvernement du Canada, continuerait de réaliser des profits d'opération substantiels. Le Québec ne participerait pas **directement** au partage des profits de la Banque du Canada. Pour que le Québec puisse récupérer sa part des profits de la Banque du Canada, **le partage du service de la dette fédérale devrait s'effectuer après déduction des intérêts sur les obligations du gouvernement du Canada qui sont détenues par la Banque du Canada** [19].

3.1.2.2 Part québécoise des passifs

Le partage des actifs et des passifs est une question complexe requérant de multiples opérations interdépendantes qui concernent le vaste univers des administrations publiques fédérales et provinciales. Par ailleurs, le fait qu'il existe plusieurs inconnues est inhérent à un tel exercice de partage des bilans aux fins de succession d'États. Ainsi, en se limitant à une seule série de chiffres pour chacun des scénarios, l'on vise à fournir un ordre de grandeur plutôt que de tendre vers la précision. Dans ce sens, le tableau 10 illustre la part et la valeur des passifs financiers dont hériterait le gouvernement du Québec dans le cadre du scénario de base. En récupérant 18,5 % de l'actif total et du déficit accumulé du bilan financier de succession d'États, le gouvernement du Québec assumerait donc 18,5 % de la dette non échue détenue par des tiers autres que la Banque du Canada. Cette part de la dette s'établirait à 50 500 millions de dollars. À cela s'ajouterait un montant additionnel de 6 314 millions de dollars provenant du partage des autres éléments du passif établi dans la même proportion.

---

19. Si l'hypothèse d'une union monétaire négociée était retenue, le Québec toucherait directement sa part des profits de la Banque du Canada qui serait déterminée en fonction de sa participation en tant qu'actionnaire minoritaire. La part québécoise du service de la dette fédérale serait alors calculée sur l'ensemble du service de la dette fédérale, y compris les intérêts versés à la Banque du Canada.

TABLEAU 10

PART DU QUÉBEC DANS LES PASSIFS

DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE FÉDÉRALE

(en millions de dollars)

SCÉNARIO DE BASE (A)		Part du Québec	
	Passif au bilan de succession*	% du passif	Montant
PASSIF MONÉTAIRE			
. Billets en circulation	19 404	Les variations dans la part du Québec seraient déterminées selon la balance des paiements du Québec.	
. Dépôts des banques	3 082		
Total du passif monétaire	**22 486**		
PASSIF FINANCIER			
. Dette non échue détenue par les tiers (excluant la Banque du Canada)	272 976	18,5	50 500
. Autres éléments du passif	34 127	18,5	6 314
Total du passif financier	**307 103**	**18,5**	**56 814**

* Voir tableau 6.

Il faut bien comprendre que le gouvernement du Québec serait alors tenu d'assumer les intérêts sur cette dette qui demeurerait toutefois un engagement de la part du gouvernement du Canada envers des tiers.

Par ailleurs, le gouvernement du Québec pourrait prendre en charge les engagements envers les tiers uniquement selon un calendrier à négocier.

Même si le gouvernement du Québec n'émettait pas immédiatement sur les marchés des titres correspondant à sa part de la dette fédérale, les marchés financiers, aux fins d'évaluation de la situation financière du Québec, additionneraient cette part de la dette fédérale à celle actuellement contractée par le gouvernement du Québec. En somme, les ratios financiers pertinents incluraient la dette ainsi obtenue ou les intérêts sur cette dette additionnelle et ce, même si celle-ci demeurait une dette contractée sur les marchés par le gouvernement fédéral.

3.2 Part québécoise du bilan de succession des fonds de pension de retraite parrainés par le gouvernement du Canada

L'hypothèse retenue dans ce partage postule que les employés fédéraux travaillant au Québec (ou un nombre équivalent) seraient transférés au gouvernement du Québec. Non seulement le gouvernement du Québec assumerait-il toutes les dépenses courantes liées à ces transferts, mais il respecterait aussi les engagements contractés par le gouvernement fédéral à l'égard des fonds de pension de retraite des employés transférés. Autrement dit, le scénario prévoit que le gouvernement du Québec assumerait une part des engagements des régimes envers les employés et les bénéficiaires. Cette part varierait selon chaque fonds de pension. Le tableau 11 fournit, à cet égard, des informations pertinentes qui permettent de faire les constatations suivantes:

- La part du Québec dans le compte de pension des employés de la fonction publique a été fixée à 17%. Cette hypothèse s'appuie sur la proportion des salaires versés aux employés fédéraux travaillant au Québec.

TABLEAU 11

PART DU QUÉBEC DANS LES COMPTES DE PENSION DE RETRAITE

(en millions de dollars)

SCÉNARIO DE BASE (A)

Comptes de pension de retraite	Solde* au 31 mars 1990	Part du Québec	
		Pourcentage	Montant
Fonction publique	33 920		4 660
. Employés du gouvernement	26 288	17,0	4 469
. Employés des sociétés d'État	7 632	2,5	191
Forces armées canadiennes	21 656	13,4	2 902
Gendarmerie royale du Canada	3 556	6,7	238
Compte de prestations de retraite supplémentaires:	5 165		689
. Fonction publique:			
Employés du gouvernement	2 964	17,0	504
Employés des sociétés d'État	861	2,5	22
. Forces armées canadiennes	1 031	13,4	138
. Gendarmerie royale du Canada	285	6,7	19
. Parlementaires et autres	24	25,5	6
Provision pour le passif actuariel (1)	6 700		967
TOTAL	**70 997**	**13,3**	**9 456**

(1) La répartition de la provision pour le passif actuariel du compte de prestations de retraite supplémentaires s'effectue au prorata de ses composantes.

* Voir tableau 8.

- La part du Québec dans le compte de pension des employés de sociétés d'État a été évaluée à 2,5 % dans le scénario de partage. C'est la proportion des employés des sociétés d'État dans lesquelles le Québec demeurerait actionnaire et qui ont participé au compte de pension de retraite de la fonction publique.

- La part du Québec dans le compte de pension des forces armées canadiennes s'élève à 13,4 %. C'est la proportion du nombre d'employés des forces canadiennes postés au Québec.

- La part du Québec dans le compte de la gendarmerie royale du Canada se situe à 6,7%. C'est la proportion du nombre d'employés de la GRC travaillant au Québec.

- La part du Québec dans le passif actuariel des pensions des parlementaires et des juges désignés a été établie au prorata de la population du Québec par rapport à la population canadienne, soit 25,5 %.

Au total, le montant que le Québec devrait assumer pour respecter les engagements du gouvernement fédéral dans le cas des fonds de pension de retraite des employés fédéraux s'élèverait à 9 456 millions de dollars, soit 13,3 % des 70 997 millions de dollars établis au bilan de succession des fonds de pension de retraite au 31 mars 1990.

Cette dette additionnelle doit être ajoutée aux autres dettes et les dépenses associées à ces fonds de retraite doivent également être comptabilisées comme dépenses additionnelles.

TABLEAU 12

IMPACTS DU PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION SUR LE BILAN, LES REVENUS ET LES DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

(en millions de dollars)

SCÉNARIO DE BASE (A)

	Impacts sur le bilan du Québec	Impacts sur les revenus budgétaires	Impacts sur les dépenses budgétaires
PARTAGE DES ACTIFS			
. Actifs financiers	2 169	40	-
. Actifs non financiers	12 960	-	Imputés aux dépenses de fonctionnement des ministères
Total	**15 129**	**40**	
PARTAGE DES PASSIFS			
Dette non échue détenue par les tiers (excluant la Banque du Canada)	50 500	-	Service de la dette: 6 022
. Autres éléments du passif	6 314	-	144
. Fonds de pension de retraite	9 456	-	939
Total	**66 270**		**7 104**

Sources: Tableaux 9, 10, 11.

3.3 Impact du partage des bilans de succession d'États sur le bilan, les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec

En héritant d'une partie des actifs et des passifs du gouvernement du Canada, le bilan du gouvernement du Québec serait modifié. Le tableau 12 illustre, selon le scénario de base, l'impact du partage des bilans de succession sur le bilan du Québec en considérant séparément les effets sur les actifs financiers (+ 2 169 millions de dollars), sur les actifs non financiers (+ 12 960 millions de dollars), ainsi que sur les passifs financiers (+ 50 500 millions de dollars), les autres éléments du passif (+ 6 314 millions de dollars) et, finalement, les engagements vis-à-vis des fonds de pension des employés transférés (+ 9 456).

Quant à l'impact du partage des bilans de succession sur les revenus et dépenses du gouvernement du Québec, les dépenses au titre du service de la dette assumée par le Québec seraient de loin supérieures aux revenus engendrés par les actifs hérités. En 1990-1991, selon le scénario de base, les dépenses d'intérêts auraient été de l'ordre de 7 104 millions de dollars comparativement à des revenus de placement de 40 millions de dollars environ provenant des sociétés d'État dont le Québec hériterait en totalité ou en participation minoritaire.

À ce chapitre, la section 6 traitera de façon plus complète des répercussions du partage des bilans de succession sur le budget du Québec.

Auparavant, il importe d'effectuer un rappel de l'état actuel des revenus, des dépenses, des déficits et des besoins financiers des gouvernements du Québec et du Canada (section 4) et de procéder à l'évaluation des revenus nouveaux et des dépenses additionnelles qui seraient attribuables au gouvernement du Québec, si le gouvernement du Canada mettait fin à toutes ses activités sur le territoire du Québec (section 5) et qu'il n'y avait pas de partage des bilans de succession d'États.

3.4 Aspects juridiques

La méthode de partage des actifs et des passifs de l'administration publique fédérale proposée ici, aux fins de succession d'États, est, selon les avis d'un spécialiste britannique et d'une spécialiste française, compatible avec l'état actuel du droit international. L'annexe B reproduit intégralement les avis de ces experts.

4. ÉTAT DES REVENUS ET DÉPENSES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC ET DU GOUVERNEMENT DU CANADA EN 1990-1991

4.1 État des revenus et dépenses du gouvernement du Québec en 1990-1991

Au cours de l'année budgétaire 1990-1991, le gouvernement du Québec a prévu de réaliser des revenus de l'ordre de 33 571 millions de dollars [20]. Les principales sources de revenus du gouvernement du Québec sont les suivantes: les impôts sur les revenus et les biens (48,6 %), les taxes à la consommation (21,8 %) et les transferts du gouvernement du Canada (20,1 %) (tableau 13).

Les dépenses du gouvernement du Québec pour l'année 1990-91 sont évaluées à 35 551 millions de dollars. Le tableau 14 et le graphique 1 présentent une ventilation des dépenses par ministère. Les ministères à vocation sociale et éducative entraînent les dépenses les plus élevées. Le ministère des Finances affiche un niveau de dépenses également élevé puisque ce ministère assume le service de la dette publique lié à la dette directe et aux régimes de pension de retraite.

Le déficit [21] est mesuré par la différence entre les revenus budgétaires (33 571 millions de dollars) et les dépenses budgétaires (35 551 millions de dollars). En 1990-1991, il a été prévu à 1 980 millions de dollars (tableau 15).

Le déficit ne mesure pas toutefois les besoins d'emprunt du gouvernement. En effet, il faut tenir compte des opérations non budgétaires, à savoir: les placements, prêts et avances (- 649 millions de dollars), le compte des régimes

---

20. *Ministère des Finances du Québec, Budget 1990-1991, Synthèse des opérations financières,* 2e trimestre, 30 septembre 1990.

21. Selon la synthèse des opérations financières du gouvernement du Québec au 31 décembre 1990, le déficit du Québec est estimé à 2 490 millions de dollars, soit 510 millions de plus que le niveau du déficit utilisé dans la présente analyse. Si on n'utilise pas le déficit de 2 490 millions de dollars c'est qu'au cours de l'analyse, on effectue une comparaison interprovinciale du niveau des déficits. Comme l'information transmise par le Québec n'est pas disponible auprès de toutes les provinces et qu'il importe de traiter ces dernières sur la même base, le déficit de 1 980 millions de dollars est utilisé.

TABLEAU 13

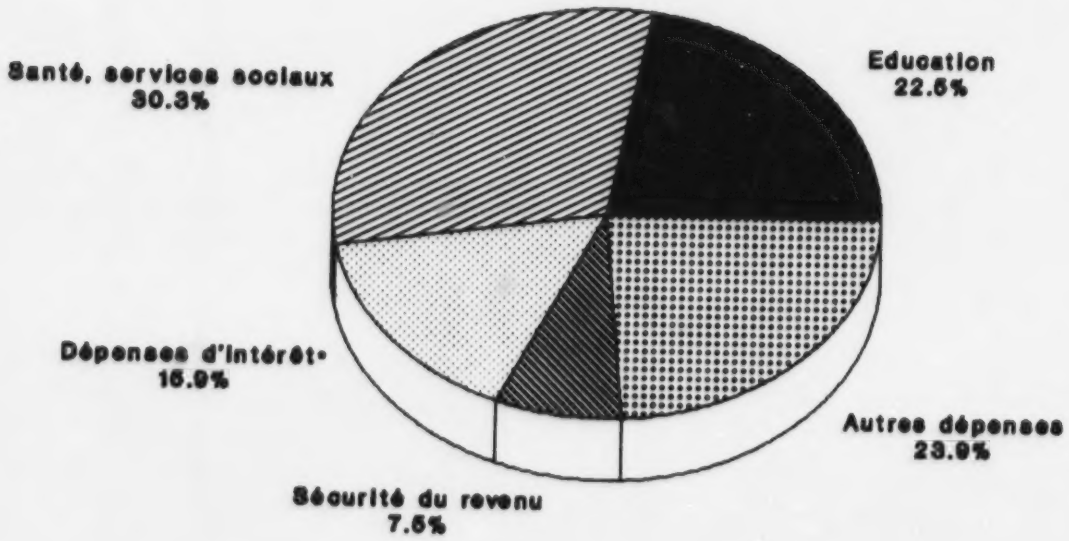
REVENUS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1990-1991

(En millions de dollars)

REVENUS AUTONOMES	**26 825**
. Impôts sur les revenus et les biens	16 332
. Taxes à la consommation	7 329
. Droits et permis	888
. Revenus divers	1 018
. Revenus provenant des sociétés d'État	1 258
TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA	**6 746**
. Péréquation	3 872
. Autres transferts liés aux accords fiscaux	1 368
. Contributions aux programmes de bien-être	1 310
. Autres programmes	196
TOTAL DES REVENUS BUDGÉTAIRES	**33 571**

Source: Synthèse des opérations financières au 30 septembre 1990, Ministère des Finances du Québec.

Graphique 1
Gouvernement du Québec
Répartition des dépenses budgétaires



Année financière 1990-91

* Incluant les frais d'intérêt des réseaux de l'éducation et des affaires sociales.

Source: Budget 1990-91, Ministère des Finances, Québec.

TABLEAU 14

DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1990-1991

(En millions de dollars)

CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR MINISTÈRE ET ORGANISME	
Affaires culturelles	253,4
Affaires internationales	100,0
Affaires municipales	649,2
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	685,0
Approvisionnements et Services	52,8
Assemblée nationale	75,9
Communautés culturelles et Immigration	59,9
Communications	110,9
Conseil du Trésor	21,6
Conseil exécutif	97,3
Éducation	5 359,9
Énergie et Ressources	467,5
Enseignement supérieur et Sciences	3 098,7
Environnement	469,5
Finances (excluant le service de la dette)	176,7
Industrie, Commerce et Technologie	318,6
Justice	441,6
Loisirs, Chasse et Pêche	221,0
Main-d'oeuvre, Sécurité du Revenu et Formation professionnelle	2 848,0
Office de planification et de développement du Québec	40,8
Organismes relevant de la ministre déléguée à la Condition féminine	145,3
Organismes relevant du ministre délégué à l'Administration et à la Fonction publique	899,5
Organismes relevant du ministre responsable de l'application de la Charte de la langue française	27,1
Personnes désignées par l'Assemblée nationale	32,6
Régie de l'assurance-maladie du Québec	2 407,3
Revenu	341,2
Santé et Services sociaux	8 688,0
Sécurité publique	870,1
Tourisme	91,1
Transports	2 018,2
Travail	71,6
Provisions pour créances douteuses	110,9
TOTAL	**31 261,2**
Moins:	
. Crédits périmés nets	120,0
. Variation de la provision pour pertes sur placements en actions	24,5
Total des dépenses budgétaires avant service de la dette	**31 116,7**
Service de la dette publique*	**4 434,3**
TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	**35 551,0**

* Service de la dette directe et des régimes de retraite.

Source: Synthèse des opérations financières au 30 septembre 1990, Ministère des Finances du Québec.

TABLEAU 15

ÉTAT DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC 1990-1991

(En millions de dollars)

OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES	
Revenus budgétaires	33 571
Dépenses budgétaires	35 551
DÉFICIT	**- 1 980**
OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES	
. Placements, prêts et avances	- 649
. Compte des régimes de retraite	1 870
. Autres comptes	- 216
TOTAL	**1 005**
BESOINS FINANCIERS NETS	**- 975**

Source: Synthèse des opérations financières au 30 septembre 1990, Ministère des Finances du Québec.

de retraite (1 870 millions de dollars) et les autres comptes (- 216 millions de dollars). Les opérations de placements, prêts et avances aux sociétés d'État contribuent à augmenter les besoins d'emprunt du gouvernement. En effet, les revenus budgétaires du gouvernement du Québec comptabilisent les revenus nets des sociétés d'État même s'ils n'ont pas été versés sous forme de dividendes au gouvernement. D'un autre côté, les dépenses budgétaires incluent les changements dans les engagements du gouvernement vis-à-vis des fonds de pension de retraite des employés même si ceux-ci n'occasionnent pas de déboursés. Il faut donc déduire du déficit budgétaire le montant de ces opérations. Enfin, d'autres opérations augmentent les besoins financiers du gouvernement.

Au total, les opérations non budgétaires enregistrent un surplus de 1 005 millions de dollars. Ainsi, on peut établir la valeur des besoins financiers nets à moins d'un milliard de dollars, soit 975 millions de dollars.

4.2 État des revenus et dépenses du gouvernement du Canada en 1990-1991

Dans son budget de 1991-1992 présenté le 26 février 1991, le ministre des Finances du gouvernement fédéral évaluait à quelque 120 750 millions de dollars les revenus du gouvernement fédéral pour l'année budgétaire 1990-1991. Les principales sources de revenu du gouvernement fédéral sont les suivantes: l'impôt sur le revenu des particuliers (48,9 %), les taxes d'accise, les droits d'accise et les taxes de vente incluant la taxe sur les produits et services (22,2 %) (tableau 16).

Dans son budget de dépenses pour l'exercice financier 1990-1991, le ministre des Finances du gouvernement fédéral estimait les dépenses totales à 147 593 millions de dollars, dont 41 150 millions de dollars affectés au service de la dette publique. Cependant, dans son budget pour l'année financière 1991-1992, le ministre des Finances a établi le montant total des dépenses à 151 250 millions de dollars pour l'année financière 1990-1991, montant qui tient compte de trois budgets de dépenses supplémentaires présentés au cours de la même année. De ce montant, 42 950 millions de dollars ont servi à payer les intérêts sur la dette. Le tableau 17 présente les dépenses par ministère.

TABLEAU 16

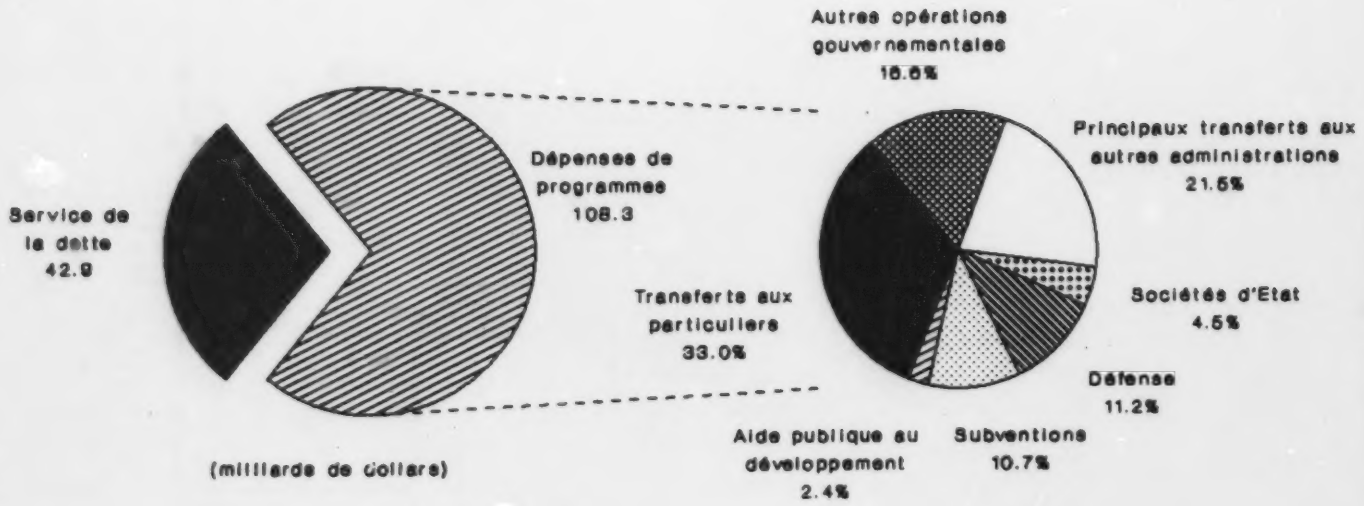
REVENUS BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1990-1991

(En millions de dollars)

Impôts sur le revenu des particuliers	59 075
Impôts sur le revenu des sociétés	11 400
Cotisations d'assurance-chômage	12 685
Taxes et droits d'accise et de vente	24 965
Taxe sur les produits et services (TPS)	1 820
Autres recettes	10 805
TOTAL DES REVENUS BUDGÉTAIRES	**120 750**

Source: Discours sur le budget 1991-1992 présenté le 26 février 1991, Ministère des Finances, Canada.

Graphique 2
Gouvernement du Canada
Répartition des dépenses budgétaires



Année financière 1990-91

Source: Budget 1991-92, Ministère des Finances, Canada.

TABLEAU 17

DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1990-1991

(En millions de dollars)

	Budget de dépenses initial	Budgets de dépenses supplémentaires	Total
Affaires extérieures	3 595,7	96,3	3 692,0
Affaires indiennes et du Nord canadien	3 522,4	122,9	3 645,3
Agence de promotion économique du Canada atlantique	340,0	-	340,0
Agriculture	1 958,0	1 018,6	2 976,5
Anciens combattants	1 772,8	60,0	1 832,8
Approvisionnements et Services	628,5	27,3	655,8
Communications	1 911,1	113,3	2 024,5
Conseil du trésor	1 503,6	32,7	1 536,3
Conseil privé	124,7	65,0	189,7
Consommateurs et Sociétés	190,1	24,3	214,4
Défense nationale	12 024,5	360,2	12 384,7
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	286,0	-	286,0
Emploi et Immigration	5 237,1	(1 458,3)	3 778,8
Énergie, Mines et Ressources	1 163,4	42,6	1 206,0
Environnement	972,9	78,3	1 051,2
Finances (excluant service de la dette)	8 445,3	118,9	8 564,3
Forêts	159,3	11,1	170,4
Gouverneur général	10,5	-	10,5
Industrie, Sciences et Technologie	2 536,5	228,2	2 764,7
Justice	606,0	50,1	656,0
Parlement	271,6	2,5	274,1
Pêches et Océans	724,7	43,1	767,8
Revenu national	1 639,2	441,7	2 080,8
Santé et Bien-être social	33 902,8	(339,1)	33 563,7
Secrétariat d'État	3 643,8	(315,5)	3 328,3
Solliciteur général	2 313,5	16,2	2 329,8
Transports	2 983,6	115,1	3 098,7
Travail	259,2	14,2	273,3
Travaux publics	3 190,5	244,0	3 434,4
Comptes à fins déterminées consolidés	10 526,0	-	10 526,0
Dépenses de programmes	**106 443,1**	**1 213,7**	**107 656,8**
Plus: Ajustement selon budget 1991-1992		**643,2**	**643,2**
Total des dépenses de programmes	**106 443,1**	**1 856,9**	**108 300,0**
Service de la dette publique	**41 150,0**	**1 800,0**	**42 950,0**
TOTAL DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES	**147 593,1**	**3 656,9**	**151 250,0**

Sources: Budget des dépenses du 22 février 1990, mises à jour des 22 mai, 23 novembre 1990 et 28 février 1991.
Discours sur le budget du 26 février 1991, Ministère des Finances, Canada.

Le service de la dette publique constitue le poste le plus important (28,4 %) des dépenses du gouvernement fédéral. Il est suivi des principaux transferts aux particuliers (23,7 %) qui sont constitués des prestations de sécurité de vieillesse, des allocations familiales, des allocations au conjoint, du supplément de revenu garanti, des prestations d'assurance-chômage et des pensions et allocations aux anciens combattants (graphique 2).

La différence entre les revenus budgétaires et les dépenses budgétaires autres que le service de la dette publique engendre un solde primaire positif de l'ordre de 12 450 millions de dollars. Autrement dit, les revenus du gouvernement fédéral compensent largement les dépenses de fonctionnement. Cependant, une fois pris en considération le service de la dette publique, on obtient un déficit qui s'élève à 30,5 milliards de dollars.

Les opérations non budgétaires du gouvernement fédéral génèrent un solde positif de 6,7 milliards de dollars, établissant ainsi le niveau de ses besoins financiers nets à 23,8 milliards de dollars. Les changements effectués dans le cas des engagements du gouvernement fédéral concernant les fonds de pension de retraite - valeurs qui sont comptabilisées dans les dépenses et qui n'occasionnent pas de décaissements - ont pour effet de réduire sensiblement les besoins financiers nets du gouvernement.

TABLEAU 18

ÉTAT DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL 1990-1991

(En millions de dollars)

OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES	
Revenus budgétaires	120 750
Dépenses budgétaires	151 250
DÉFICIT	**- 30 500**
OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES	
. Prêts, dotations en capital et avances	300
. Comptes à fins déterminées (assurance-chômage, fonds de pension, stabilisation du grain de l'Ouest, réassurance-récolte, stabilisation des produits agricoles)	7 400
. Autres opérations	- 1 000
TOTAL	**6 700**
BESOINS FINANCIERS NETS	**- 23 800**

Sources: Budget des dépenses du 22 février 1990 et les mises à jour des 22 mai, 23 novembre 1990 et 28 février 1991.
Discours sur le budget du 26 février 1991, Ministère des Finances, Canada.

5. ESTIMATION DE LA PART DU QUÉBEC DES REVENUS ET DÉPENSES BUDGÉTAIRES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL SANS PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS

5.1 Méthodologie

L'objectif poursuivi dans cette section est de fournir une estimation du niveau des revenus et des dépenses du gouvernement du Québec dans l'hypothèse où, d'une part, les revenus présentement perçus par le gouvernement fédéral sur le territoire québécois le seraient par le gouvernement du Québec et où, d'autre part, les dépenses présentement effectuées par le gouvernement fédéral au bénéfice des Québécois seraient assumées par le gouvernement du Québec. Ces estimations sont faites en utilisant l'année 1990-1991 comme année de référence.

L'année budgétaire 1990-1991 n'est pas tout à fait représentative du niveau moyen des revenus et dépenses des gouvernements. En effet, le ralentissement économique qui a marqué le début de l'année 1990, puis la récession de 1991, ont amplifié les déficits des gouvernements. De plus, les frais occasionnés par la crise amérindienne et celle du Golfe persique, des évènements exceptionnels, ont contribué à accroître les déficits. Enfin, même si les taux d'intérêt étaient en baisse en fin de période, leur niveau moyen annuel est demeuré élevé. En retenant quand même l'année 1990-1991, on s'assure donc que les conclusions de l'analyse ne seront pas biaisées par le choix d'une année «facile» pour les gouvernements. L'analyse gagne donc en «robustesse».

La section 5.2 est consacrée à l'analyse des revenus et la section 5.3 porte sur les dépenses. Les données concernant les activités fédérales proviennent du discours sur le budget du 20 février 1990, du budget des dépenses du 22 février 1990 et de ses mises à jour des 22 mai, 23 novembre 1990 et 28 février 1991, et du discours sur le budget du 26 février 1991. Sont également utilisées les données des *Comptes publics* et des *Comptes nationaux*.

5.2 Les revenus fédéraux récupérés par le gouvernement du Québec

Les données des *Comptes économiques provinciaux* fournissent une bonne estimation de ce que le gouvernement du Canada prélève comme revenus de taxation dans chaque province. C'est du moins le cas pour l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des sociétés et les cotisations d'assurance-chômage. Ainsi, la part québécoise des revenus de taxation du gouvernement fédéral obtenue des *Comptes économiques provinciaux* pour l'année 1989 a été appliquée à ces revenus de taxation perçus par le gouvernement fédéral au cours de l'année 1990-1991.

Dans le cas des taxes et droits d'accise ainsi que de la taxe sur les biens et les services, des ajustements ont été apportés aux données des *Comptes économiques provinciaux*. En effet, puisque l'objectif est de mesurer le champ fiscal qui serait libéré par le gouvernement fédéral, ces taxes et droits ont été alloués selon la répartition interprovinciale des dépenses de consommation des ménages et de l'assiette de la taxe sur les produits et services (TPS), plutôt que selon le lieu de perception auprès des producteurs comme le fait Statistique Canada. Ces taxes et droits visent la consommation de biens et de services et non le producteur qui, dans ce cas, agit comme percepteur des taxes et des droits.

Les résultats de cet exercice apparaissent au tableau 19. Au total, le gouvernement du Québec verrait ses revenus augmentés de 24 461 millions de dollars, ce qui représente 20,3 % des revenus budgétaires du gouvernement du Canada.

La part attribuable au Québec de l'impôt fédéral des particuliers équivaut à 19,4 % et s'élève à 11 469,1 millions de dollars. La faiblesse relative de cette part s'explique par la progressivité de l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et par le fait que le revenu personnel moyen au Québec est plus faible que la moyenne canadienne ainsi que par l'abattement fiscal spécial du Québec.

TABLEAU 19

ESTIMATION DES REVENUS FÉDÉRAUX RÉCUPÉRÉS PAR LE QUÉBEC

(En millions de dollars)

	Revenus fédéraux 1990-1991	Part attribuable au Québec	
		Pourcentage	Montant
Impôts sur le revenu des particuliers	59 075	19,4 R	11 469
Impôts sur le revenu des sociétés	11 400	23,0 R	2 622
Cotisations d'assurance-chômage	12 685	24,1 R	3 062
Taxes et droits d'accise et de vente	26 785	23,7 R	6 348
Revenus de placement	6 485		60(1)
Autres recettes	4 320	20,8 E	900
TOTAL	**120 750**	**20,3***	**24 461**

NOTE: * Pourcentage déduit des montants.

R Proportion réelle.

E Proportion estimée.

(1) Revenus de placement engendrés par un encaissement plus élevé du gouvernement du Québec. Ils ne résultent pas du partage des revenus de placement du gouvernement fédéral.

La part québécoise de l'impôt des sociétés, des cotisations à l'assurance-chômage, des taxes et des droits d'accise ainsi que de la taxe sur les produits et services se situe entre 23 et 24 %. Les autres recettes, dont une grande partie provient de l'impôt sur les non-résidents, s'élèvent à 900 millions de dollars et représentent 20,8 % du total canadien. Compte tenu de l'hypothèse de l'union monétaire de fait, le Québec ne partage ni les profits de la Banque du Canada, ni les profits du compte du fonds des changes. Dans ce scénario sans partage des bilans, le gouvernement du Québec ne récupérerait pas les revenus de placement du gouvernement fédéral mais, puisque son encaisse serait en moyenne plus élevée, il toucherait des revenus d'intérêt supérieurs, soit une somme additionnelle de 60 millions de dollars environ. Cependant, comme on verra à la section 6, une partie des revenus de placements versés par les sociétés d'État sera récupérée dans les scénarios après partage des bilans.

Ces évaluations tiennent donc compte de l'introduction de la taxe de vente sur les produits et services (TPS) ainsi que des récentes données de Statistique Canada sur les *Comptes économiques provinciaux* pour l'année 1989. Elles tiennent également compte des données rendues publiques par le ministre des Finances du gouvernement fédéral lors de son discours du budget du 26 février 1991.

5.3 Dépenses fédérales attribuables au Québec

Dans les *Comptes économiques provinciaux,* Statistique Canada comptabilise les dépenses fédérales selon la province où les déboursés ont été faits. Il arrive que certaines dépenses fédérales soient effectuées ailleurs au Canada et qu'elles profitent à des Québécois (ex.: les dépenses relatives aux ambassades). À l'inverse, d'autres dépenses fédérales effectuées au Québec ne bénéficient pas qu'exclusivement aux Québécois (ex.: les dépenses du Receveur général du Canada dans les centres fiscaux situés au Québec). Il faut donc évaluer ce qu'il en coûterait au gouvernement du Québec pour maintenir les mêmes services publics fédéraux dont les Québécois bénéficient aujourd'hui.

Aux fins de cet exercice, il s'est avéré utile de distinguer d'abord le service de la dette (42,95 milliards de dollars) et les transferts aux provinces (25,9 milliards de dollars) des autres dépenses fédérales (82,4 milliards de dollars). Le premier poste dépend de la part de la dette fédérale dont hériterait le Québec (voir section 3.3). Les transferts fédéraux aux provinces constituent un revenu pour ces dernières. Il ne s'agit donc pas d'une dépense que le Québec aurait à assumer, mais bien d'un revenu qu'il ne percevrait plus. Il en est tenu compte en annulant les revenus des transferts fédéraux au budget du Québec pour l'année 1990-1991.

Les autres dépenses fédérales ont été estimées de la manière suivante:

1. Pour chacun des ministères fédéraux, chaque programme a été analysé sous l'angle de ses objectifs et modalités afin d'estimer la part de l'enveloppe budgétaire pour l'ensemble du Canada qui peut présentement être attribuable aux services obtenus par les individus, organismes et entreprises du Québec.

2. Lorsque l'information était disponible, le niveau des dépenses réellement engagées au bénéfice des Québécois a été retenu (ex.: allocations familiales).

3. Lorsque l'information sur les dépenses réellement engagées n'était pas disponible, des indicateurs pertinents obtenus de certains organismes ou ministères gouvernementaux ont été utilisés. Par exemple, il a été possible d'évaluer l'importance des dépenses de la Société Radio-Canada au Québec.

4. Lorsqu'aucune des deux premières règles ne pouvait être respectée, divers indicateurs ont été utilisés. Ces indicateurs ont été choisis en raison de leur forte corrélation avec les différents postes de dépenses. La part québécoise de la population canadienne et la part québécoise du PIB canadien sont des indicateurs fréquemment utilisés au cours de cet exercice. Pour certaines dépenses, des indicateurs sectoriels ont été retenus. Par exemple, les dépenses du Programme des affaires indiennes

et inuit du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ont été réparties sur la base de la proportion de la population indienne et inuit au Québec.

5. Dans le scénario I, aucune rationalisation des dépenses n'a été faite. Deux exemples de rationalisation évidentes ont été tenus compte dans le scénario II de dépenses. Ce sont les frais de transport et de communication et les dépenses du ministère fédéral du Revenu (section 5.3.3).

6. Dans la mesure du possible, l'évaluation des dépenses du gouvernement du Canada attribuables au Québec a été faite sans effectuer de choix budgétaires.

7. Une fois établie la part du Québec pour l'ensemble des programmes d'un ministère, cette proportion a été utilisée pour répartir les dépenses d'administration centrale de ce même ministère. Les dépenses d'un ministère qui ne peuvent être attribuées à un programme en particulier ont également été réparties de cette façon.

8. Quant aux dépenses des ministères et organismes centraux du gouvernement fédéral, dont les fonctions sont de desservir l'ensemble de l'appareil gouvernemental, elles sont attribuées au Québec selon la part québécoise des dépenses dans les autres ministères. C'est le cas du ministère des Approvisionnements et Services, du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique et du ministère des Travaux publics.

En plus d'évaluer les dépenses en biens et services et en paiements de transferts aux particuliers, aux entreprises et aux administrations municipales et locales, que devrait assumer le gouvernement du Québec, il faut aussi mesurer les revenus au titre des paiements de transferts provenant du gouvernement du Canada que perdrait le gouvernement du Québec.

TABLEAU 20

ESTIMATION DES DÉPENSES FÉDÉRALES ASSUMÉES PAR LE QUÉBEC

MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS

(En millions de dollars)

	Dépenses fédérales 1990-1991	Part assumée par le Québec	
		Pourcentage	Montant
Ministère	**350**	**24,8 ***	**87**
. Paiements de transferts	11		8 R
. Autres dépenses	339	23,4 E	79
Office national du Film (ONF)	**76**	**50,0 E**	**38**
Musées Nationaux	**114**	**37,0 ***	**42**
Autres organismes	**1 485**	**28,7 ***	**426**
. Conseil des Arts	104	28,0 R	29
. Société Radio-Canada	1 079	30,7 R	331
. CRTC	35	23,4 E	8
. Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	146	23,4 E	34
. Archives Nationales	63	23,4 E	15
. Centre National des Arts	20		0 R
. Bibliothèque Nationale	38	23,4 E	9
TOTAL	2 025	29,3 *	593

NOTES: * Pourcentage déduit des montants.

R Proportion réelle ou montant réel.

E Proportion estimée.

Pour illustrer la méthodologie suivie, des résultats détaillés sont présentés dans le cas de quatre ministères du gouvernement fédéral, à savoir les ministères des Communications (tableau 20), de la Défense nationale (tableau 21), de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (tableau 22), ainsi que de la Santé et du Bien-être social (tableau 23).

5.3.1 Estimation des dépenses assumées par le gouvernement du Québec dans le cas de quatre ministères fédéraux

5.3.1.1 Ministère des Communications

À cause de sa spécificité culturelle, le Québec devrait, en principe, récupérer du ministère des Communications une part des budgets plus importante que ne le supposerait son propre poids démographique dans l'ensemble canadien. La répartition des dépenses de ce ministère et des organismes relevant de sa juridiction se retrouve au tableau 20.

Au sein même du ministère, il est possible de distinguer les transferts effectués dans le cadre de l'Entente auxiliaire Canada-Québec concernant les immobilisations culturelles des dépenses générales. En 1990-1991, la part assumée par le Québec, qui est attribuable à la perte des paiements de transferts versés par le ministère, était estimée à 7,7 millions de dollars. Quant aux autres dépenses générales du ministère, réparties sur la base du PIB, elles s'élevaient à 79 millions de dollars. Au total, le Québec assumerait 86,8 millions de dollars de l'ensemble des dépenses du ministère des Communications.

Les organismes qui relèvent de la juridiction du ministère des Communications sont les suivants: le Conseil des arts, la Société Radio-Canada, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, les Archives nationales, le Centre national des arts, la Bibliothèque nationale, les Musées nationaux et l'Office national du film (ONF).

Chacun de ces organismes a fait l'objet d'une évaluation particulière afin de déterminer la part des dépenses qui devrait être assumée par le Québec dans l'hypothèse de la souveraineté. Dans le cas de l'ONF, 50 % des dépenses ont été imputées au Québec, étant donné l'importance de cet organisme au Québec, puisque son siège social est situé à Montréal et que l'industrie cinématographique québécoise est en plein essor. Les dépenses relatives aux musées nationaux ont été imputées au prorata des dépenses engagées par les musées situés au Québec. En ce qui a trait au Conseil des arts et à la Société Radio-Canada, la proportion des dépenses attribuables au Québec a été établie à partir d'une évaluation des montants réels. Finalement, dans les autres cas, les dépenses ont été réparties selon le PIB (23,4 %).

Dans l'ensemble, le Québec devrait assumer 593 millions de dollars de dépenses additionnelles et de revenus perdus, ce qui représente 29,3 % des dépenses totales du ministère des Communications. Cette proportion est supérieure au poids démographique du Québec. Cela s'explique par la spécificité culturelle du Québec dans l'ensemble canadien.

En somme, si le Québec assumait sa part actuelle du budget de ce ministère, soit 593 millions de dollars, les dépenses globales du Québec au titre de la culture et des communications s'élèveraient à près d'un milliard de dollars. En effet, aux 593 millions de dollars, qui représentent la part québécoise du budget du ministère des Communications, s'ajouteraient les budgets des ministères des Affaires culturelles (263,4 millions de dollars) et des Communications (110,9 millions de dollars) du gouvernement du Québec, pour un grand total de 967,3 millions.

5.3.1.2 Ministère de la Défense nationale

En 1990-1991, il a été établi que le ministère de la Défense nationale dépense au Québec 13,0 % de son budget. Ceci reflète la proportion du nombre de militaires en poste au Québec par rapport au nombre total des militaires canadiens postés au Canada et ailleurs dans le monde. Quant aux dépenses du ministère à l'étranger, elles sont réparties sur la base du PIB québécois par rapport au PIB canadien, soit 23,4 %. Finalement, la répartition des dépenses

TABLEAU 21

ESTIMATION DES DÉPENSES FÉDÉRALES ASSUMÉES PAR LE QUÉBEC

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE NATIONALE

(En millions de dollars)

	Dépenses fédérales 1990-1991	Part assumée par le Québec	
		Pourcentage	Montant
Ministère	**12 355**	**14,5 ***	**1 786**
. Forces canadiennes au Canada	9 864	13,0 R	1 282
. Forces canadiennes en Europe	1 261	23,4 E	295
. Situation au Moyen-Orient	350	23,4 E	82
. Appui matériel	880	14,5 *	127
Protection civile Canada	**30**	**43,1 ***	**13**
. Paiements de transferts	14	62,4 *	9 R
. Autres dépenses	16	25,5 E	4
TOTAL	**12 385**	**14,5 ***	**1 799**

NOTES: * Pourcentage déduit des montants.

R Proportion réelle.

E Proportion estimée.

en équipement militaire est établie sur la base des autres dépenses, ce qui représente, au total, un pourcentage combiné de 14,5 %.

En outre, la Protection civile qui relève de ce ministère dispose de crédits budgétaires de l'ordre de 30 millions de dollars, dont 14 millions de dollars constituent des paiements de transferts aux provinces. En 1990-1991, le Québec a reçu à ce titre 9 millions de dollars. De plus, les autres dépenses de ce programme ont été réparties au prorata de la population, soit 25,5 %.

En résumé, le Québec assumerait, d'une part, 14,5 % des dépenses du ministère de la Défense nationale, soit un montant de l'ordre de 1 786 millions de dollars, tandis que dans le cas de la Protection civile, le Québec perdrait des revenus de l'ordre de 9 millions de dollars et aurait à assumer des dépenses supplémentaires de 4 millions de dollars. Le tableau 21 présente ces résultats.

5.3.1.3 Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Rappelons que le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (MIST) n'est pas le seul ministère ayant pour vocation le développement économique et régional. En effet, l'ancien ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a été scindé en trois, soit le MIST, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique et l'Agence de diversification de l'économie de l'Ouest canadien. Ainsi, l'analyse de la part des dépenses du MIST, que devrait assumer le Québec au titre du développement économique et régional, ne tient pas compte des deux agences régionales. Le tableau 22 ventile les dépenses totales effectuées au Canada, les dépenses imputées au Québec par le MIST et les organismes relevant directement de sa juridiction.

Grosso modo, le Québec devrait assumer des dépenses supplémentaires de l'ordre de 737,5 millions de dollars, dont 391,3 millions provenant du ministère lui-même, et 346,2 millions des organismes relevant de sa juridiction.

TABLEAU 22

ESTIMATION DES DÉPENSES FÉDÉRALES ASSUMÉES PAR LE QUÉBEC

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE

ET AUTRES ORGANISMES À VOCATION DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

(En millions de dollars)

I- MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE	Dépenses fédérales 1990-1991	Part assumée par le Québec	
		Pourcentage	Montant
Ministère	1 112	35,2 *	391
. Programme de développement de l'industrie	817	23,9 E	195
. Programme de développement régional et des autochtones			
- Développement Québec/Ontario	216	85,3 R	185
- Développement économique des autochtones	79	13,9 E	11
Autres organismes	1 653	21,0 *	346
. Société de développement du Cap-Breton	32	0,0 R	0
. Banque fédérale de développement	15	31,0 R	4
. Investissement Canada	10	23,4 E	2
. Statistique Canada	294	25,5 E	75
. Société canadienne des brevets	2	23,4 E	1
. Agence spatiale canadienne	129	38,0 E	41
. Société canadienne des postes	149	22,8 E	34
. Conseil national de recherches	553	16,6 R	92
Conseil de recherches en sciences naturelles et génies (CRSNG)	466	20,6 R	96
. Conseil des Sciences	3	16,6 E	1
Sous-Total	2 765	26,7 *	737
II- ORGANISMES À VOCATION DE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL	626		0,0
. Agence de promotion économique du Canada Atlantique	340		0,0
. Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	286		0,0
TOTAL	3 391	21,8 *	737

NOTES: * Pourcentage déduit des montants.

R Proportion réelle ou montant réel.

E Proportion estimée.

Les dépenses du Programme de développement de l'industrie de ce ministère ont été réparties au prorata des dépenses intra-muros (dépenses au titre de la R&D effectuée dans les laboratoires du gouvernement), pour lesquelles le Québec reçoit une proportion relativement faible (11,9 %), et des dépenses extra-muros (contrats et subventions au titre de la R&D qui sont octroyés au secteur privé), pour lesquelles le Québec reçoit une part supérieure à son poids démographique (32,4 %). Au total, le Québec devrait assumer 23,9 % des dépenses du Programme de développement à l'industrie, soit une valeur de 195,5 millions de dollars. Le Programme du développement régional et des autochtones comporte les deux volets suivants: le Développement économique des autochtones, qui est réparti sur la base de la population indienne et inuit (13,9 %), et le Développement régional au Québec et en Ontario qui est essentiellement un programme de subventions. Dans ce dernier cas, la part attribuée au Québec est établie sur la base des subventions versées aux entreprises québécoises et représente 184,8 millions de dollars, soit 85,3 % du montant total évalué à 216,6 millions de dollars.

Au chapitre des dépenses du ministère lui-même, le Québec reçoit une part proportionnellement plus élevée que son poids économique, soit 35,2 %.

En ce qui concerne les organismes sous la juridiction du MIST, divers critères de répartition ont été utilisés. Ainsi, pour la Société de développement du Cap-Breton, aucune dépense n'est impartie au Québec. Quant à la Banque fédérale de développement, on a retenu la proportion de l'aide financière réelle apportée aux entreprises québécoises selon les informations reçues de la Banque fédérale de développement. Les dépenses de l'Agence spatiale canadienne ont été imputées à partir d'une prévision budgétaire des objectifs à long terme de l'industrie aéronautique québécoise; elles ont été établies à 38 %. Les dépenses attribuables au Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et au Conseil de recherches en sciences naturelles et génie (CRSNG) ont été réparties d'après une compilation effectuée par le Conseil de la science et de la technologie du gouvernement du Québec. Dans le cas du Conseil des sciences, la proportion attribuée au Québec est la même que celle utilisée pour le Conseil national de recherches du Canada. La part impartie à la Société canadienne des postes

découle de la participation du Québec en tant qu'actionnaire minoritaire (section 3). Finalement, dans les autres cas, les dépenses ont été estimées sur la base du PIB (23,4 %) ou de la population (25,5 %).

Comme on peut le constater, le gouvernement du Québec aurait à assumer des dépenses supplémentaires de l'ordre de 346,2 millions de dollars pour maintenir les activités relevant des organismes du MIST (tableau 22).

En somme, le Québec hériterait de 737,5 millions de dollars de dépenses, soit 26,7 % des dépenses actuelles du MIST et de ses organismes. Cependant, si l'on tient compte de l'ensemble des dépenses du ministère, des agences régionales et des organismes s'occupant de développement économique et régional, la part du Québec dans ces dépenses fédérales n'est en fait actuellement que de 21,8 %.

5.3.1.4 Ministère de la Santé et du Bien-être social

Exception faite du ministère des Finances, dont le budget est amplifié par le service de la dette publique, c'est le ministère de la Santé et du Bien-être social qui dispose de la plus grande enveloppe budgétaire du gouvernement fédéral. En effet, comme l'indique le tableau 23, son budget s'élève à 33,6 milliards de dollars, soit 31,0 % des dépenses totales du gouvernement fédéral, exclusion faite du service de la dette publique.

Le ministère couvre deux champs distincts, à savoir le volet social et le volet santé. Le premier de ces volets dispose d'une enveloppe budgétaire de 26,0 milliards de dollars et comporte trois programmes: la Sécurité du revenu, les Programmes à frais partagés et le Développement social. La Sécurité du revenu gère les paiements de transferts aux particuliers au chapitre des allocations familiales, de la sécurité de vieillesse, du supplément de revenu garanti et des allocations au conjoint. En 1989-1990, la part du Québec dans ces paiements s'élevait à 26,0 %, soit une valeur en 1990-1991 de quelque 5,2 milliards de dollars. Les Programmes à frais partagés, eux, sont en grande partie constitués de transferts aux provinces en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). En 1990-1991, le gouvernement du Québec estimait ces revenus de transferts à environ 1 311 millions de dollars. C'est cette estimation qui a été

TABLEAU 23

ESTIMATION DES DÉPENSES FÉDÉRALES ASSUMÉES PAR LE QUÉBEC

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

(En millions de dollars)

	Dépenses fédérales 1990-1991	Part assumée par le Québec	
		Pourcentage	Montant
Programme social	**26 022**	**25,3 ***	**6 588**
. Sécurité du revenu	20 071	26,0 *	5 217 R
. Programmes à frais partagés	5 881	23,0 *	1 354 R
. Développement social	70	24,3 *	17 E
Programme de santé	**7 225**	**17,9 ***	**1 296**
. Assurance santé	6 141	17,8 R	1 095
. Services de santé des Indiens et du Nord	594	13,9 E	80
. Autres services	490	24,7 E	121
Administration centrale	**75**	**23,7 E**	**18**
Conseil de recherches médicales	**242**	**33,7 R**	**81**
TOTAL	**33 564**	**23,8 ***	**7 983**

NOTES: * Pourcentage déduit des montants.

R Proportion réelle ou montant réel.

E Proportion estimée.

utilisée dans le présent exercice. On a établi que le Québec a reçu en outre 43 millions de dollars aux fins de services relatifs à la réadaptation professionnelle des invalides et à l'alcoolisme et toxicomanie. Enfin, les dépenses reliées au dernier programme, celui du Développement social, sont réparties au prorata de la population du 3e âge, pour les services qui la concernent, et au prorata de la population en général, pour les autres services. Au total, le Québec aurait à assumer des dépenses supplémentaires de l'ordre de 5 235 millions de dollars et subirait des pertes de revenus de 1 353 millions de dollars.

Les principaux programmes du volet santé du ministère, dont l'enveloppe budgétaire s'établit à 7,2 milliards de dollars, sont: l'Assurance-santé, les Services de santé des Indiens et du Nord et les autres services. L'Assurance-santé défraie les paiements de transferts aux provinces au titre des services de santé et des services complémentaires de santé. Les estimations du gouvernement du Québec présentées dans la synthèse des opérations financières du second trimestre de 1990 sont utilisées: elles chiffrent à environ 1,1 milliard de dollars les paiements de transferts. Par ailleurs, les dépenses relatives aux Services de santé des Indiens et du Nord sont réparties au prorata de la population indienne et Inuit et entraînent des dépenses supplémentaires pour le Québec de l'ordre de 80 millions. Finalement, les dépenses des autres services sont établies au prorata de la population. Au total, le Québec aurait à assumer des dépenses supplémentaires de 202 millions de dollars et perdrait des revenus de transferts de l'ordre de 1 094 millions de dollars.

En dernier lieu, les dépenses d'administration centrale du ministère sont établies en fonction des dépenses assumées et des revenus perdus par le Québec. Comme la part du Québec dans les volets social et santé s'élève à 23,7 %, cette même proportion est appliquée à l'administration centrale, ce qui représente un montant de 18 millions de dollars.

Le Conseil de recherches médicales relève également du ministère de la Santé et du Bien-être social. Une compilation du Conseil de la science et de la technologie a permis de déterminer que le Québec reçoit 33,7 % des dépenses de cet organisme.

TABLEAU 24

ESTIMATION DES DÉPENSES FÉDÉRALES ASSUMÉES ET DES REVENUS DE TRANSFERTS PERDUS PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC PAR MINISTÈRE FÉDÉRAL

(En millions de dollars)

MINISTÈRES	Dépenses* fédérales 1990-1991	QUÉBEC			Proportion %
		Revenus perdus	Dépenses assumées	Total	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(1)
Affaires extérieures	3 692,0	0,0	875,9	875,9	23,7
Affaires indiennes	3 645,3	40,0	334,6	374,5	10,3
Agence de promotion économique du Canada atlantique	340,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Agriculture	2 976,5	17,4	307,5	324,9	10,9
Anciens combattants	1 832,8	0,2	250,5	250,6	13,7
Approvisionnements et Services	655,8	51,1	76,5	127,5	19,5
Communications	2 024,5	7,8	585,3	593,0	29,3
Conseil du Trésor	1 536,3	0,0	278,2	278,2	18,1
Conseil Privé	189,7	0,0	12,0	12,0	6,3
Consommateurs et Sociétés	214,4	6,4	44,2	50,6	23,6
Défense nationale	12 384,7	10,5	1 789,2	1 799,8	14,5
Diversification de l'économie et de l'Ouest canadien	286,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Emploi et Immigration	2 151,8	128,6	438,3	566,8	26,3
Énergie, Mines et Ressources	1 206,0	5,8	146,5	152,2	12,6
Environnement	1 051,2	5,5	188,3	193,8	18,4
Finances (excluant le service de la dette)	8 564,3	3 510,9	81,2	3 592,1	41,9
Forêts	170,4	1,5	32,0	33,5	19,7
Gouverneur général	10,5	0,0	2,5	2,5	23,4
Industrie, Sciences et Technologie	2 764,7	0,0	737,5	737,5	26,7
Justice	656,0	46,9	93,5	140,4	21,4
Parlement	274,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Pêches et Océans	767,8	0,0	52,7	52,7	6,9
Revenu national	2 080,8	0,0	519,3	519,3	25,0
Santé et bien-être social	33 563,7	2 447,0	5 536,3	7 983,2	23,8
Secrétariat d'État	3 328,3	497,8	171,7	669,4	20,1
Solliciteur général	2 329,8	0,0	447,0	447,0	19,2
Transports	3 098,7	40,9	459,4	500,4	16,1
Travail	273,3	0,0	66,4	66,4	24,3
Travaux publics	3 434,4	0,0	569,1	569,1	16,6
Comptes à fins déterminées consolidés	12 153,0	0,0	3 959,9	3 959,9	32,6
dont: Assurance-chômage	12 213,8	0,0	3 932,8	3 932,8	32,2
	107 656,8	6 818,3	18 655,2	24 873,5	23,1
Ajustement selon le budget 1991-1992	643,2	(21,2)	107,9	86,7	
TOTAL	108 300,0	6 797,1	18 163,1	24 960,2	23,0

* Dépenses fédérales excluant le service de la dette.

Comme le montre le tableau 23, le Québec aurait à assumer des dépenses de l'ordre de 7,9 milliards de dollars, dont 2,4 milliards de dollars provenant de la perte des paiements de transferts, et 5,5 milliards de dollars de dépenses supplémentaires.

5.3.2 Autres ministères et sommaire

Les dépenses des quatre ministères précédents s'élèvent au total à 51,4 milliards de dollars, soit 47,4 % des dépenses totales du gouvernement fédéral, exclusion faite du service de la dette. Dans le cas des autres ministères, différents critères de répartition ont été utilisés: par exemple, le PIB pour le ministère des Affaires extérieures, la proportion de la population indienne et inuit pour le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le PIB du secteur agricole pour le ministère de l'Agriculture, le montant des prestations versées pour le compte d'assurance-chômage, etc. Le tableau 24 présente un sommaire des résultats par ministère.

En fonction de la méthodologie adoptée, la part du Québec dans le total des dépenses fédérales de chaque ministère s'élèverait à 18 163 millions de dollars. De plus, le Québec perdrait 6 797 millions de dollars au titre des paiements de transferts aux provinces versés par le gouvernement fédéral. Au total, le Québec devrait assumer une somme additionnelle de 24 960 millions de dollars. Ceci représente 23 % de l'ensemble des dépenses totales du gouvernement fédéral en 1990-1991, dépenses estimées à 108 300 millions de dollars.

5.3.3 Catégories de dépenses

Le tableau 24 indique, pour chacun des ministères fédéraux, le montant des dépenses additionnelles que le gouvernement du Québec devrait assumer ainsi que les revenus de transferts perdus en provenance du gouvernement fédéral.

Afin de mieux comprendre la nature des dépenses additionnelles dont hériterait le gouvernement du Québec, les dépenses par ministère ont été ventilées par catégorie de dépenses. Pour chaque ministère, ont été estimées la part du

TABLEAU 25

RÉPARTITION DES DÉPENSES FÉDÉRALES ASSUMÉES PAR LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC PAR CATÉGORIE DE DÉPENSES

(En millions de dollars)

	Dépenses * fédérales 1990-1991	Dépenses assumées** par le Québec	
		Montant	Pourcentage
	(1)	(2)	(2)/(1)
Dépenses de fonctionnement	**31 866,2**	**5 772,5**	**18,1**
. Personnel	17 793,9	3 186,2	17,9
. Transports et communications	2 149,4	400,4	18,6
. Information	377,1	81,9	21,7
. Services professionnels	2 966,4	554,4	18,7
. Location	1 029,0	191,0	18,6
. Achat de services de réparation et d'entretien	1 562,8	257,0	16,4
. Services publics, fournitures et approvisionnements	2 755,8	458,3	16,6
. Autres subventions et paiements	3 231,8	643,4	19,9
Dépenses de capital	**5 085,6**	**837,8**	**16,5**
. Terrains et bâtiments	1 378,7	241,2	17,5
. Machines et matériel	3 706,9	596,6	16,1
Paiements de transferts aux particuliers, entreprises, aux administrations locales	**46 919,3**	**11 924,6**	**25,4**
Moins: Recettes à valoir sur les crédits	1 454,8	371,8	25,5
TOTAL DES DÉPENSES*	**82 416,3**	**18 163,1**	**22,0**

* Dépenses fédérales excluant le service de la dette et les transferts aux provinces.

** Aucune rationalisation.

Revenus perdus au titre des transferts fédéraux aux provinces: 6 797,1 millions de dollars (voir tableau 24).

Québec dans les enveloppes de fonctionnement et de capital, ainsi que sa part dans les paiements de transferts aux particuliers, aux entreprises et aux administrations locales. Le tableau 25 fournit les résultats de ces estimations.

D'après ce tableau, le gouvernement du Québec devrait supporter 18,1 % des dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral, soit un montant de 5 772 millions de dollars. De même, il devrait assumer 16,5 % des dépenses en capital du gouvernement fédéral, soit un montant de 838 millions de dollars. Enfin, le gouvernement du Québec devrait supporter, en dépenses additionnelles au titre des paiements de transferts aux particuliers, aux entreprises et aux administrations locales, l'équivalant de 25,4 % des dépenses fédérales à cet égard.

Cette ventilation par grande catégorie démontre que, par leur nature, les dépenses supplémentaires du gouvernement du Québec pourraient être difficilement compressibles. Des quelque 18 milliards de dollars de dépenses additionnelles qu'il devrait assumer, environ les deux tiers correspondent à des paiements de transferts aux particuliers, aux entreprises et aux administrations locales, tandis que l'autre tiers concerne des dépenses de fonctionnement. De plus, dans les dépenses de fonctionnement, plus de la moitié sont des dépenses de personnel. Le montant des dépenses de personnel s'élève à un peu plus de 3 milliards de dollars, ce qui représente 18 % des dépenses fédérales à ce chapitre. Or le nombre d'employés fédéraux travaillant au Québec correspond justement à 18 % du total des employés fédéraux.

Malgré cela, la ventilation des dépenses par sous-catégorie permet d'identifier certaines rationalisations de dépenses qui pourraient être effectuées. Deux exemples sont considérés ci-après: les frais de transport et de communication et les dépenses du ministère fédéral du Revenu.

- Sur la base du coût par employé, les frais de transport et de communication s'élèvent présentement à 9 241 dollars pour le gouvernement fédéral et à 3 724 dollars pour le gouvernement du Québec. Or, même en tenant compte des nouvelles obligations internationales du Québec et des coûts qui en découleraient, il serait possible de réaliser des

économies totales de l'ordre de 233 millions de dollars. Ce montant est obtenu en affectant, au titre des transports et des communications, un montant de dépenses per capita égal à la norme fédérale, dans le cas des employés affectés aux affaires internationales, et une valeur per capita égale à la norme québécoise, dans le cas des employés affectés à tous les autres secteurs d'activité sur le territoire québécois.

- Quant au minstère fédéral du Revenu, il perçoit les droits de douane ainsi que les impôts et les taxes. En ce qui concerne les dépenses reliées à la perception des droits de douane, le coût que devrait supporter le gouvernement du Québec a été estimé en fonction de la part des droits de douane fédéraux perçus au Québec. Pour ce qui est de la perception des impôts et des taxes, les dépenses actuelles du ministère du Revenu du Québec ont été majorées de 75 millions de dollars de façon que le coût de perception par contribuable au Québec, qui est présentement de 70 dollars soit haussé au niveau du coût par contribuable au Canada, soit 93 dollars par contribuable. Cette estimation de rechange fait baisser les dépenses de 289 millions de dollars par rapport au premier scénario de dépenses.

Compte tenu de ces deux rationalisations, un montant de 522 millions de dollars pourrait être soustrait du montant total des dépenses. En conséquence, en incluant les revenus perdus de 6 797 millions de dollars, le montant des nouvelles dépenses qui devraient être assumées par le Québec serait réduit à 24 438 millions de dollars.

D'autres opérations de rationalisation pourraient vraisemblablement être réalisées, lors du regroupement des activités au bénéfice des Québécois actuellement contrôlées par le gouvernement fédéral et celles du gouvernement du Québec. Cela exigeraient cependant de faire de nombreux choix budgétaires. Cet exercice ne pourrait être accompli sans une analyse en profondeur des deux séries d'activités et sans une refonte de plusieurs programmes qui permettrait

d'éliminer les multiples chevauchements [22]. Ceci dépasse les objectifs du présent document de travail.

Le tableau 26 présente l'analyse du solde budgétaire pro forma du gouvernement du Québec résultant des effets combinés des revenus récupérés et des dépenses assumées par le Québec selon les trois scénarios présentés: le scénario 1 où aucune rationalisation n'a été effectuée, le scénario II qui tient compte des deux rationalisations précédemment mentionnées et le scénario moyen de dépenses (la moyenne des deux premiers). Notons que cette analyse du solde budgétaire pro forma ne tient pas compte des dépenses additionnelles provenant du partage des bilans de succession d'États, objet de la section 6.

Les revenus actuels du gouvernement du Québec sont de l'ordre de 33 571 millions de dollars. En en soustrayant les revenus de transferts du gouvernement fédéral qui seraient perdus (6 797 millions de dollars) et en y ajoutant les revenus fédéraux prélevés sur le territoire québécois (24 461 millions de dollars), les revenus pro forma du Québec seraient de l'ordre de 51 235 millions de dollars.

D'après le scénario I, les dépenses additionnelles du gouvernement du Québec seraient de l'ordre de 18 163 millions de dollars, lesquels s'ajouteraient aux dépenses actuelles de 35 551 millions de dollars, ce qui donne un total des dépenses pro forma de 53 714 millions de dollars.

Au solde budgétaire actuel de - 1 980 millions de dollars, il faudrait ajouter un impact budgétaire négatif de 499 millions de dollars. **Ainsi, le solde budgétaire pro forma d'un Québec souverain sans partage des bilans de succession serait de - 2 479 millions de dollars, d'après les calculs du premier scénario de dépenses.**

---

22. Cette refonte des programmes de dépenses et des systèmes de transferts et de taxation obligerait une mise à jour de la problématique contenu dans le Livre blanc sur la fiscalité des particuliers.

    Livre blanc sur la fiscalité des particuliers, Ministère des Finances, gouvernement du Québec, 1984, 398 pages.

TABLEAU 26

BUDGET PRO FORMA DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SOLDE BUDGÉTAIRE PRO FORMA SANS PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION

ANNÉE DE RÉFÉRENCE: 1990-1991

(En millions de dollars)

RÉSULTATS BUDGÉTAIRES AVANT PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION	Scénarios de dépenses		
	I	II	Scénario moyen *
REVENUS BUDGÉTAIRES			
Revenus budgétaires actuels	33 571	33 571	33 571
Moins: Revenus de transferts du gouvernement fédéral	6 797	6 797	6 797
Plus: Revenus récupérés	24 461	24 461	24 461
TOTAL DES REVENUS PRO FORMA	**51 235**	**51 235**	**51 235**
DÉPENSES BUDGÉTAIRES			
Dépenses budgétaires actuelles	35 551	35 551	35 551
Plus: Dépenses additionnelles	18 163	17 641	17 902
TOTAL DES DÉPENSES PRO FORMA	**53 714**	**53 192**	**53 453**
SOLDE BUDGÉTAIRE			
Solde budgétaire actuel	- 1 980	- 1 980	- 1 980
Impact budgétaire avant partage des bilans de succession	- 499	+ 23	- 238
SOLDE BUDGÉTAIRE PRO FORMA AVANT PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION	**- 2 479**	**- 1 957**	**- 2 218**

* Moyenne des dépenses des scénarios I et II.

Dans le scénario II, qui tient compte des deux rationalisations mentionnées précédemment, l'impact budgétaire serait positif et s'élèverait à 23,0 millions de dollars. Le solde budgétaire pro forma serait de - 1 957 millions de dollars.

Le scénario obtenu en effectuant la moyenne des deux scénarios précédents impliquerait un impact budgétaire de - 238 millions de dollars. Ce montant combiné au déficit actuel, entraîne un solde budgétaire pro forma, sans répartition des bilans de succession, de l'ordre de - 2 218 millions de dollars. C'est ce solde budgétaire pro forma qui est retenu comme scénario moyen de dépenses.

6. OPÉRATIONS FINANCIÈRES PRO FORMA DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC APRÈS PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS SELON TROIS SCÉNARIOS

Une synthèse des résultats émanant des sections précédentes permet de dégager un ordre de grandeur des revenus, des dépenses, du déficit budgétaire et des besoins financiers qu'afficheraient les finances publiques du Québec dans l'hypothèse où celui-ci accéderait à la souveraineté et ce, dans le cadre de trois scénarios de partage des bilans de succession d'États. Ces scénarios résultent de différentes hypothèses quant à la valeur des actifs non financiers et la part de ces actifs situés sur le territoire du Québec, chaque scénario de partage des bilans étant combiné avec le scénario moyen de dépenses (tableau 26).

La section 6.1 porte sur les opérations financières résultant du scénario de base (A), soit celui qui est élaboré progressivement dans les cinq sections précédentes. La section 6.2 présente deux scénarios de rechange. La section 6.3 est consacrée à l'analyse financière comparative et à l'analyse de sensibilité des finances publiques d'un Québec souverain.

6.1 Équilibres financiers pro forma du gouvernement du Québec selon le scénario de base (A)

Il importe de rappeler que le bilan pro forma de l'administration publique fédérale, selon le scénario de base, évalue à 57 195 millions de dollars les actifs financiers, à 72 000 millions de dollars les actifs non financiers et à 200 394 millions de dollars le déficit accumulé, pour un passif total de l'ordre de 329 589 millions de dollars, tandis que la part du Québec dans chacune de ces composantes s'élèverait respectivement à 3,8 %, 18,0 %, 22,8 % et 18,5 % (tableau 9).

Ainsi, le Québec assumerait 18,5 % du passif financier de l'administration publique fédérale et il contribuerait à une part similaire dans le paiement du service de la dette correspondant. En tenant compte des dépenses d'intérêts résultant de la part (13,3 %) dont hériterait le gouvernement du Québec dans les

TABLEAU 27

SOLDE BUDGÉTAIRE PRO FORMA DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

APRÈS PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS

(En millions de dollars)

SCÉNARIO DE BASE	**ANNÉE DE RÉFÉRENCE:**	**1990-1991**
REVENUS BUDGÉTAIRES		
Revenus budgétaires actuels		33 571
Moins: Revenus de transferts du gouvernement fédéral		6 797
Plus: Revenus récupérés		24 461
Revenus provenant du partage des actifs		40
TOTAL DES REVENUS PRO FORMA		**51 275**
DÉPENSES BUDGÉTAIRES		
Dépenses budgétaires actuelles		35 551
Plus: Dépenses additionnelles		17 902
Dépenses provenant du partage des passifs		7 104
TOTAL DES DÉPENSES PRO FORMA		**60 557**
SOLDE BUDGÉTAIRE		
Solde budgétaire actuel		- 1 980
Impact budgétaire avant partage des bilans		**- 238**
Effet budgétaire du partage des bilans de succession		**- 7 064**
SOLDE BUDGÉTAIRE PRO FORMA		**- 9 282**

engagements du gouvernement fédéral envers les comptes de pension des employés (tableau 11), l'augmentation du service de la dette du gouvernement du Québec s'élèverait de 7 104 millions de dollars. L'ensemble du service de la dette passerait donc de 4 434 millions de dollars actuellement à 11 538 millions de dollars.

Le partage des bilans de succession aurait pour effet d'augmenter les dépenses budgétaires pro forma du Québec de 53 453 millions de dollars à 60 557 millions de dollars (tableaux 26 et 27). D'autre part, les revenus budgétaires pro forma demeureraient relativement stables (51 275 millions de dollars) puisque les revenus provenant du partage des actifs, qui sont essentiellement des revenus de placement dans les sociétés d'État héritées en totalité ou dans celles que le gouvernement du Québec détiendrait à titre d'actionnaire minoritaire, seraient peu élevés, soit environ 40 millions de dollars.

La très faible part du Québec dans les revenus de placement du gouvernement fédéral s'explique de la façon suivante: d'une part, le gouvernement du Québec hériterait de participations dans un petit nombre de sociétés d'État oeuvrant dans les domaines des transports et des communications. Comme on l'a vu à la section 3, ces sociétés d'État ne génèrent que de très faibles profits d'opération. D'autre part, les 6 485 millions de dollars, qui figurent au chapitre des revenus de placement du gouvernement fédéral, incluent les profits de la Banque du Canada et ceux du compte du fonds des changes. Or, les profits de la Banque du Canada sont déduits des intérêts sur la dette fédérale, tandis que les profits du compte du fonds des changes demeurent la propriété du gouvernement fédéral puisque, dans l'hypothèse de l'union monétaire de fait, le Québec n'est pas actionnaire de la Banque du Canada et qu'il ne participe pas au compte du fonds des changes. Il faut noter, cependant, qu'en contrepartie du renoncement aux actifs de ce compte, le Québec n'aurait pas à supporter d'intérêts sur un passif correspondant.

Il en résulte un déficit pro forma des opérations budgétaires qui se chiffrerait à 9 282 millions de dollars pour l'année de référence 1990-1991. Ce déficit proviendrait des éléments suivants:

TABLEAU 28

ÉTAT DES OPÉRATIONS FINANCIÈRES PRO FORMA

DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SCÉNARIO DE BASE

(En millions de dollars)

OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES PRO FORMA	ANNÉE DE RÉFÉRENCE: 1990-1991
Revenus budgétaires pro forma	51 275
Dépenses budgétaires pro forma	60 557
DÉFICIT PRO FORMA	**- 9 282**
OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES PRO FORMA	
. Opérations non budgétaires actuelles	1 005
. Impact du partage des bilans de succession:	
- Prêts, dotations en capital et avances	3
- Comptes de pension de retraite et autres comptes à fins déterminées	984
- Autres	- 165
	822
TOTAL	**1 827**
BESOINS FINANCIERS NETS PRO FORMA	**- 7 455**
Dont: Besoins financiers nets actuels	- 975
Besoins financiers nets additionnels	- 6 480

1. Le déficit budgétaire actuel de l'ordre de 1 980 millions de dollars;

2. Le déficit additionnel estimé à 238 millions de dollars découlant des revenus récupérés et des dépenses additionnelles autres que les revenus et dépenses résultant du partage des bilans de succession;

3. Le déficit additionnel de l'ordre de 7 064 millions de dollars qui proviendrait de l'écart substantiel entre les frais d'intérêts des passifs assumés (dette directe et fonds de pension) et les revenus provenant des actifs hérités.

Toutefois, ces déficits budgétaires additionnels n'occasionneraient pas de décaissement équivalents, puisqu'une partie de ces déficits, soit 822 millions de dollars, constituée essentiellement d'engagements du gouvernement du Québec à l'égard des fonds de pension des employés transférés du gouvernement fédéral, s'ajouterait au solde actuel des opérations non budgétaires qui s'élève à 1 005 millions de dollars en 1990-1991 (tableau 28).

Au total, cela signifie que 1 827 millions de dollars seraient soustraits du déficit pro forma. Ainsi, les besoins d'emprunts du gouvernement du Québec sur les marchés financiers seraient réduits à 7 455 millions de dollars, dont 975 millions de dollars provenant des besoins financiers nets actuels et 6 480 millions de dollars découlant des besoins financiers additionnels.

Ces résultats découlent du scénario de base de partage des bilans pro forma de succession, qui établissait à 72 milliards de dollars la valeur retenue des actifs non financiers de l'administration publique fédérale, et à 18 % la part du Québec de ces mêmes actifs.

6.2 Soldes des opérations financières selon deux variations de la valeur des actifs non financiers: scénarios de rechange (B) et (C)

On a élaboré des scénarios de rechange en faisant varier la valeur des actifs non financiers fédéraux et la part québécoise de ces actifs. En effet, comme on l'a mentionné dans la section 2.3.3, ces éléments comportent des facteurs d'incertitude importants. Contrairement aux passifs financiers, à savoir la dette

non échue et les comptes de pension à l'égard desquels les engagements du gouvernement fédéral sont généralement bien mesurés, les actifs non financiers sont à la fois mal évalués et mal répertoriés.

6.2.1 Scénario (B)

Le scénario (B) postule que la valeur des actifs non financiers est égale à un dollar. Autrement dit, aucun redressement n'est effectué à la valeur de ces actifs, tels qu'ils sont enregistrés aux *Comptes publics du Canada*.

Si l'on réduit à un dollar la valeur des actifs non financiers, le bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale présente un déficit accumulé qui s'accroît de 72 milliards de dollars par rapport aux données du scénario de base (tableaux 9 et 29). Si l'on maintient inchangées les parts québécoises des actifs financiers, du déficit accumulé et des engagements envers les fonds de pension, le gouvernement du Québec assumerait 19,5 % de la dette fédérale comparativement à 18,5 % dans le scénario de base. Il en résulterait une dépense supplémentaire au chapitre du service de la dette de l'ordre de 333 millions de dollars, qui affecterait dans la même mesure le déficit budgétaire pro forma et les besoins financiers nets pro forma (tableau 30).

6.2.2 Scénario (C)

Compte tenu de l'existence de facteurs d'incertitude concernant la valeur des actifs non financiers de l'administration publique fédérale et la part de ces actifs situés en territoire québécois, un autre scénario de rechange s'impose. Ainsi, dans le scénario (C), les actifs non financiers fédéraux sont réévalués à la hausse tandis que la part québécoise de ces actifs est réduite.

En fait, comme on l'a déjà mentionné, les évaluations existantes des actifs non financiers font toutes état d'omissions d'actifs non répertoriés ou non comptabilisés. Ainsi, l'étude conjointe du Bureau du vérificateur général du Canada et du United States General Accounting Office a évalué ces actifs, en 1985, à 77 404 millions de dollars, en dollars de 1985, en mentionnant que les terrains acquis avant 1950 et les actifs physiques obtenus sans contrepartie ne

TABLEAU 29

SCÉNARIOS DE RECHANGE

IMPACTS DE LA VARIATION DE LA VALEUR DES ACTIFS NON FINANCIERS
SUR LE PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS

	Bilan de succession 1989-1990	En %	Montant	Impact sur les dépenses budgétaires 1990-1991	
SCÉNARIO B					
	(Millions $)		(Millions $)		
Actifs financiers	57 195	3,8 *	2 169	Service de la dette:	
Actifs non financiers	un dollar	--	--	. Dette non échue	6 347
Total de l'actif	57 195	3,8 *	2 169	. Autres passifs	152
Déficit accumulé	272 394	22,8	62 106		
TOTAL	**329 589**	**19,5 ***	**64 275**		**6 499**
SCÉNARIO C					
Actifs financiers	57 195	3,8 *	2 169	Service de la dette:	
Actifs non financiers	108 000	15,0	16 200	. Dette non échue	5 533
Total de l'actif	165 195	11,1 *	18 369	. Autres passifs	132
Déficit accumulé	164 394	22,8	37 482		
TOTAL	**329 589**	**17,0 ***	**55 851**		**5 665**

* Pourcentages déduits des montants.

NOTE: Selon les hypothèses, la part québécoise des comptes de pension de retraite parrainés par le gouvernement fédéral s'élèverait à 9 456 millions de dollars, soit 13,3% du total de 70 997 millions de dollars, ce qui impliquerait des dépenses au service de la dette de 939 millions de dollars en 1990-1991.

sont pas évalués, faute d'information quant à leur coût ou à leur juste valeur marchande.

De la même manière, les *Comptes du bilan national* comportent de nombreuses lacunes dans leur évaluation des actifs non financiers, concernant notamment les terres publiques, les terrains vacants, les parcs nationaux, les monuments, etc.

Par ailleurs, plusieurs terrains publics pourraient faire l'objet d'offres d'achat de la part d'investisseurs du secteur privé aux fins de développements immobiliers, industriels ou commerciaux. De fait, le gouvernement fédéral a déjà vendu des terrains à des investisseurs étrangers.

En conséquence, le scénario de rechange (C) propose d'augmenter de 50 % la valeur des actifs non financiers fédéraux dont l'estimation a été fixée à 72 milliards de dollars dans le scénario de base, ce qui porte leur valeur totale à 108 milliards.

La proportion des actifs non financiers du gouvernement fédéral situés en territoire québécois constitue un autre facteur d'incertitude. Qu'il suffise de rappeler que seulement 3 des 35 parcs nationaux sont situés sur le territoire québécois et qu'ils ne représentent qu'un demi de un pour cent de la superficie totale des 35 parcs. De plus, il importe de souligner que l'équipement militaire canadien situé sur le territoire québécois représente probablement une proportion plus faible que 18 %, soit la part québécoise des actifs non financiers fédéraux retenue dans le scénario de base et ce, en tenant compte du fait que seulement 13,4 % des employés des forces armées canadiennes sont en poste au Québec. En conséquence, le scénario (C) établit à 15 % la part des actifs non financiers fédéraux situés en territoire québécois (tableau 29).

En somme, les opérations effectuées dans ce dernier scénario démontrent que le fait de réévaluer les actifs non financiers à 108 milliards de dollars et de réduire la part québécoise dans ces actifs de 18 à 15 %, a pour effet de diminuer la part québécoise dans la dette fédérale (excluant les comptes de pension) de 18,5 à 17,0 %. Ceci entraîne une réduction des paiements du

TABLEAU 30

DÉFICIT BUDGÉTAIRE ET BESOINS FINANCIERS NETS PRO FORMA DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SELON LES TROIS SCÉNARIOS DE PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS

(En millions de dollars)

ANNÉE DE RÉFÉRENCE: 1990-1991	Scénario de base (A)	Scénario (B)	Scénario (C)
DÉFICIT BUDGÉTAIRE PRO FORMA			
. En millions de dollars	- 9 282	- 9 615	- 8 783
. En pourcentage du PIB	5,8%	6,0%	5,5%
BESOINS FINANCIERS NETS PRO FORMA			
. En millions de dollars	- 7 455	- 7 788	- 6 955
. En pourcentage du PIB	4,7%	4,9%	4,4%

NOTE: Les opérations financières selon les trois scénarios de partage des bilans de succession d'États résultent du scénario moyen de dépenses.

service de la dette de l'ordre de 500 millions de dollars par rapport au scénario de base. Cette baisse des dépenses budgétaires par rapport au scénario de base se répercute dans la même mesure sur le déficit budgétaire pro forma et sur les besoins financiers pro forma (tableau 30).

Bref, les résultats obtenus des scénarios de rechange montrent que l'évaluation des actifs, notamment des actifs non financiers, influence fortement l'ampleur du déficit accumulé du bilan fédéral de succession et, par conséquent, la part québécoise de la dette fédérale. Celle-ci affecte à son tour les dépenses budgétaires, particulièrement celles liées au service de la dette, ce qui a des effets directs sur le déficit budgétaire et sur les besoins financiers nets du gouvernement du Québec.

6.3 Analyse financière comparative

Le déficit budgétaire actuel du gouvernement du Québec prévu pour l'année 1990-1991 s'élève à environ 2 milliards de dollars, soit 1,2 % du PIB et, de ce montant, les besoins financiers nets totalisent à près de 1 milliard de dollars.

Selon les trois scénarios de partage des bilans de l'administration publique fédérale conçus dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec, l'analyse des opérations financières présente des déficits budgétaires pro forma qui se situeraient entre 8,8 et 9,6 milliards de dollars, soit l'équivalent de 5,5 % et 6,0 % du PIB. Les besoins financiers nets pro forma oscilleraient entre 6,9 et 7,8 milliards de dollars, soit entre de 4,4 % et 4,9 % du PIB.

Ces agrégats sont beaucoup plus élevés que ceux publiés actuellement par le gouvernement du Québec. Cela s'explique par le fait que le Québec hériterait, comme le prévoient les scénarios, d'une part importante de la dette du gouvernement fédéral.

En effet, le solde budgétaire pro forma calculé sans le partage des bilans de succession, c'est-à-dire avant la prise en charge d'une partie de la dette fédérale, demeurerait pratiquement stable, c'est-à-dire au même niveau que le déficit budgétaire actuel (tableau 26). Selon le scénario moyen de dépenses, le

déficit pro forma atteindrait 2,2 milliards de dollars, dont seulement 238 millions de dollars proviendraient du solde primaire de la récupération par le Québec des revenus et des dépenses du gouvernement fédéral au Québec.

Par contre, comme on l'a mentionné à la section 6.1, les effets du partage des bilans de succession sont très importants: ils représentent une augmentation du déficit budgétaire d'environ 7 milliards de dollars, selon le scénario de base, soit environ 4,4 % du PIB. Ainsi, plus des trois quarts du déficit budgétaire pro forma du Québec peuvent s'expliquer par l'ampleur du service de la dette dont il hériterait.

L'effet total du partage des bilans de succession se traduirait pour le Québec par un déficit budgétaire pro forma respectivement de l'ordre de 5,8 %, 6,0 % et 5,5 %, selon les scénarios (A), (B) et (C) (tableau 30). Il faut bien comprendre que le gouvernement du Québec s'engagerait à verser au gouvernement fédéral les intérêts sur la part négociée de la dette fédérale, mais cette dette demeurerait toutefois un engagement de la part du gouvernement du Canada envers les tiers emprunteurs. Par ailleurs, cette part négociée de la dette fédérale pourrait être assumée par le gouvernement du Québec selon un calendrier à négocier.

Il faut souligner qu'il n'est pas approprié de comparer la situation financière ou budgétaire d'un Québec souverain avec celle du gouvernement fédéral. Toute comparaison pertinente ne peut être établie qu'entre deux entités exerçant des compétences analogues, à savoir le Québec souverain et le Canada actuel (avec dix provinces) ou le Canada après succession d'États (avec neuf provinces).

Au chapitre de la dette, le ratio dette/PIB du gouvernement d'un Québec souverain s'accroîtrait de près de deux fois et demie par rapport à la situation actuelle. Cependant, à cause de la prise en charge par le Québec d'une part importante de la dette fédérale, le ratio dette/PIB se détériorerait également tant pour le gouvernement fédéral que pour le Canada. Cela s'explique par les deux facteurs suivants: d'une part, la dette actuelle du Québec est relativement faible et, d'autre part, le retrait du PIB québécois affecterait sensiblement la taille du PIB canadien.

TABLEAU 31

INDICATEURS FINANCIERS *

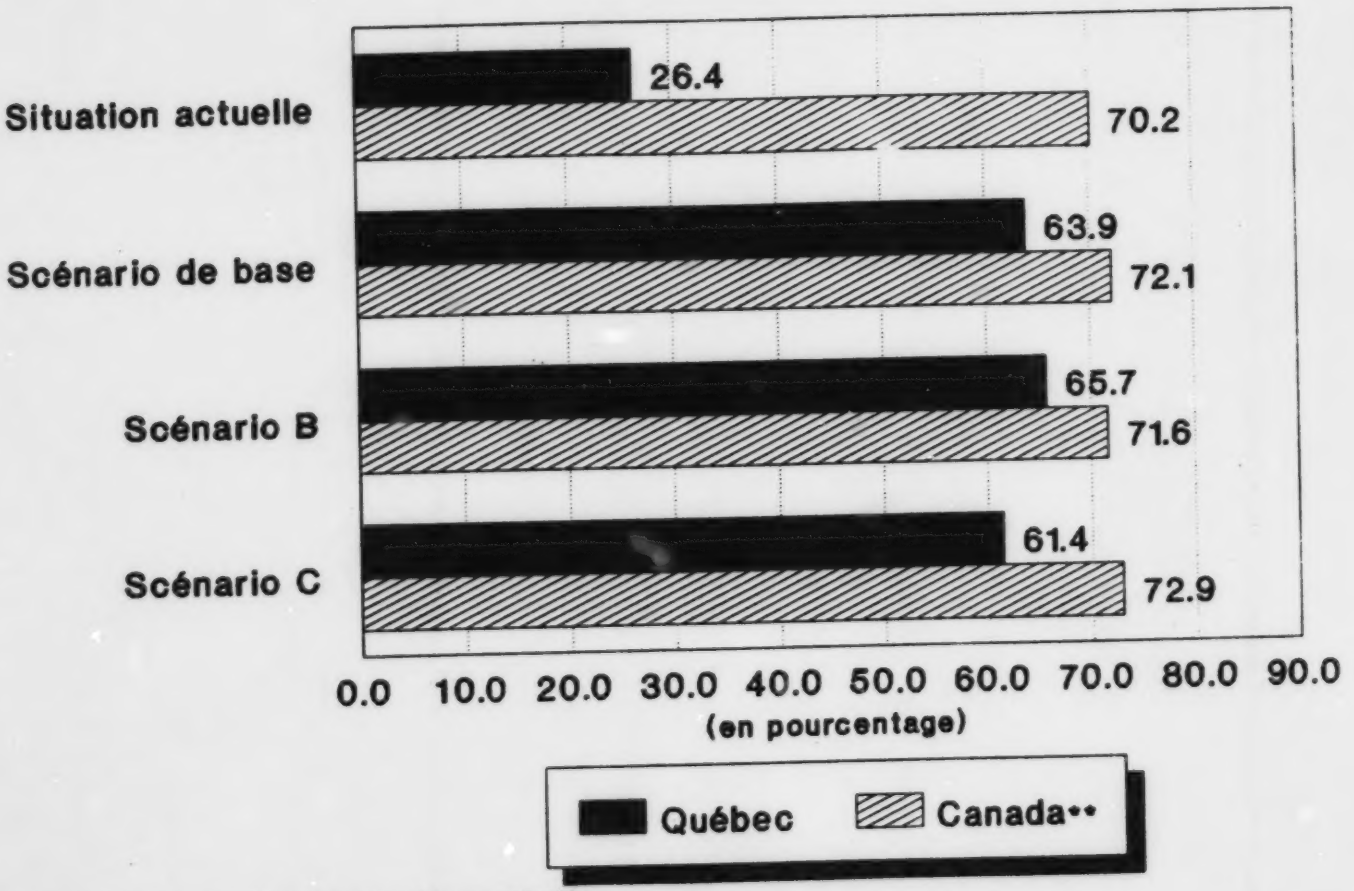
SELON LE SCÉNARIO DE BASE (A)

ANNÉE DE RÉFÉRENCE: 1990-1991	Québec		Canada[3]		Gouvernement fédéral	
	Actuel	Scénario (A)	Actuel	Scénario (A)	Actuel	Scénario (A)
DÉFICIT[1]						
En millions de dollars	- 1 980	9 282	- 37 323	- 28 041	- 30 500	- 23 198
En pourcentage du PIB	1,2	5,8	5,5	5,4	4,5	4,4
DETTE[2]						
En pourcentage du PIB	26,4	63,9	70,2	72,1	53,5	58,4
SERVICE DE LA DETTE[1]						
En pourcentage du PIB	2,8	7,2	8,2	8,4	6,3	6,8
En pourcentage des revenus budgétaires	13,2	22,5	22,7	23,6	35,6	37,2

1 En 1990-1991.
2 Dette au 31 mars 1990: dette non échue et comptes de pension de retraite.
3 Canada actuel: le gouvernement fédéral et les dix provinces
Scénario A: le gouvernement fédéral et les neuf provinces.

* Note: Il n'est pas pertinent de comparer les indicateurs financiers du Québec en situation de scénario de succession d'États avec ceux du gouvernement fédéral soit à l'état actuel soit en situation de scénario. Toute comparaison pertinente de peut être établie qu'entre deux entités exerçant des compétences analogues.

Graphique 3
Comparaison Québec - Canada
Ratio dette*/PIB (%)



* Dette non échue et comptes de pension de retraite

** Canada actuel: gouvernement fédéral et dix provinces
Canada scénario: gouvernement fédéral et neuf provinces

Sources: Tableaux 31, 32 et 33.

TABLEAU 32

INDICATEURS FINANCIERS *

SELON LE SCÉNARIO (B)

ANNÉE DE RÉFÉRENCE: 1990-1991	Québec		Canada[3]		Gouvernement fédéral	
	Actuel	Scénario (B)	Actuel	Scénario (B)	Actuel	Scénario (B)
DÉFICIT[1]						
En millions de dollars	- 1 980	- 9 616	- 37 323	- 27 708	- 30 500	- 22 864
En pourcentage du PIB	1,2	6,0	5,5	5,3	4,5	4,4
DETTE[2]						
En pourcentage du PIB	26,4	65,7	70,2	71,6	53,5	57,9
SERVICE DE LA DETTE[1]						
En pourcentage du PIB	2,8	7,4	8,2	8,4	6,3	6,8
En pourcentage des revenus budgétaires	13,2	23,2	22,7	23,4	35,6	36,9

1 En 1990-1991.
2 Dette au 31 mars 1990: dette non échue et comptes de pension de retraite.
3 Canada actuel: le gouvernement fédéral et les dix provinces.
Scénario B: le gouvernement fédéral et les neuf provinces.

* Note: Il n'est pas pertinent de comparer les indicateurs financiers du Québec en situation de scénario de succession d'États avec ceux du gouvernement fédéral soit à l'état actuel soit en situation de scénario.

TABLEAU 33

INDICATEURS FINANCIERS *

SELON LE SCÉNARIO (C)

ANNÉE DE RÉFÉRENCE: 1990-1991	Québec		Canada[3]		Gouvernement fédéral	
	Actuel	Scénario (C)	Actuel	Scénario (C)	Actuel	Scénario (C)
DÉFICIT[1]						
En millions de dollars	- 1 980	- 8 783	- 37 323	- 28 541	- 30 500	- 23 698
En pourcentage du PIB	1,2	5,5	5,5	5,5	4,5	4,5
DETTE[2]						
En pourcentage du PIB	26,4	61,4	70,2	72,9	53,5	59,2
SERVICE DE LA DETTE[1]						
En pourcentage du PIB	2,8	6,9	8,2	8,5	6,3	6,9
En pourcentage des revenus budgétaires	13,2	21,5	22,7	23,9	35,6	37,8

1 En 1990-1991.
2 Dette au 31 mars 1990: dette non échue et comptes de pension de retraite.
3 Canada actuel: le gouvernement fédéral et les dix provinces.
Scénario C: le gouvernement fédéral et les neuf provinces.

* Note: Il n'est pas pertinent de comparer les indicateurs financiers du Québec en situation de scénario de succession d'États avec ceux du gouvernement fédéral soit à l'état actuel soit en situation de scénario.

À titre d'exemple, dans le scénario de base (tableau 31), le ratio dette/PIB du gouvernement fédéral passe de 53,5 à 58,4 % et celui du Canada de 70,2 à 72,1 %. Malgré le poids important de la dette totale assumée par le Québec (63,9 % du PIB), sa situation financière se compare, somme toute, avantageusement à celle du Canada (72,1 % du PIB) après partage des bilans de succession. Rappelons que le Canada, après partage des bilans, conserve une part importante des actifs du gouvernement du Canada et il hérite ainsi d'une part plus importante de la dette fédérale.

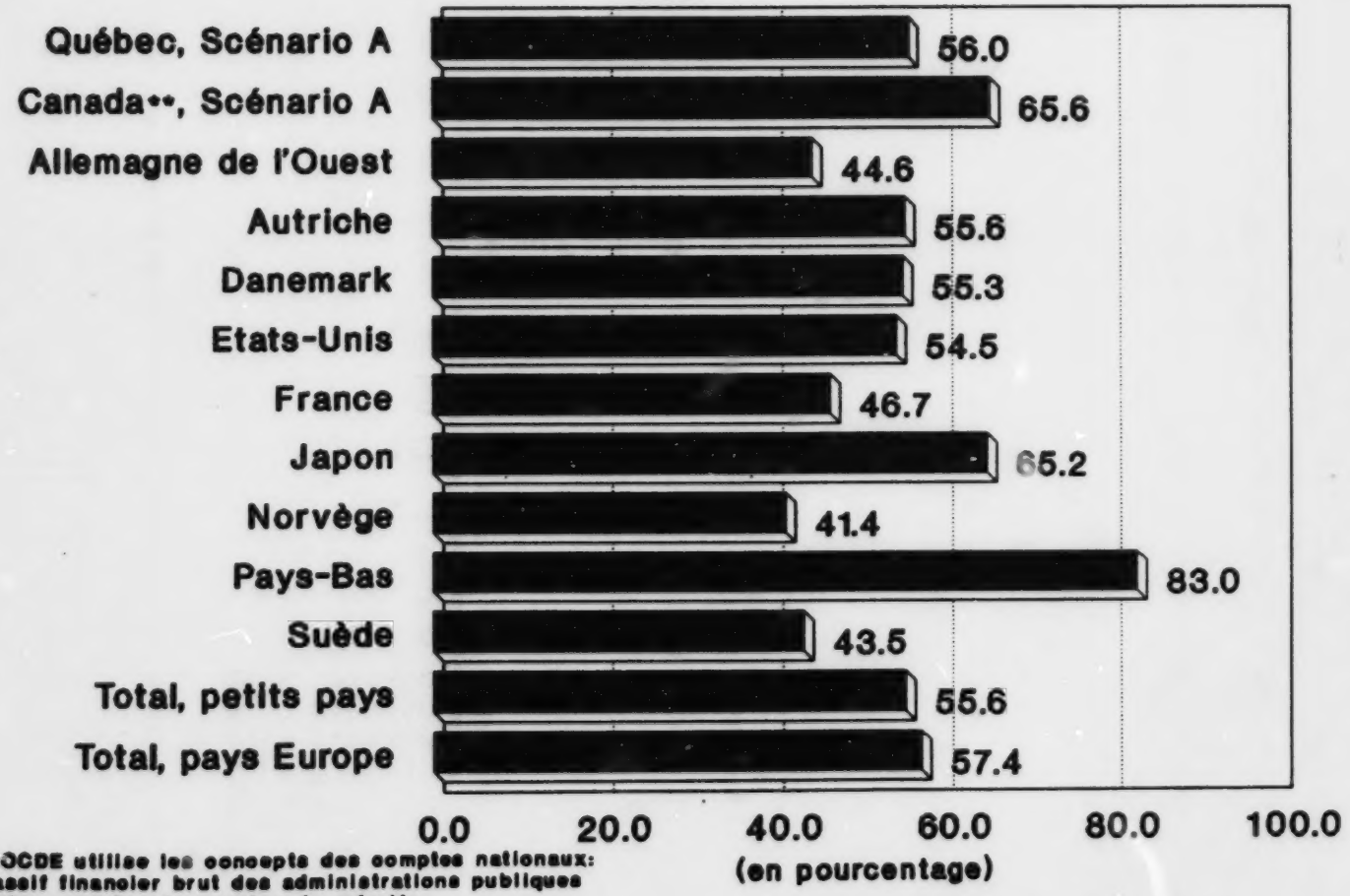
Si on compare le ratio dette/PIB du Québec, dans l'hypothèse de la souveraineté, à celui d'autres pays du monde, on constate que la dette du Québec se situerait entre 53 et 58 % du PIB comparativement à la moyenne de celles des petits pays qui s'élève à 55,6 % et à celle des pays européens qui se chiffre à 57,4 % (graphique 4).

Comme on l'a mentionné plus haut, le niveau de déficit auquel serait confronté le gouvernement d'un Québec souverain dépendrait de l'ampleur du service de la dette, c'est-à-dire de la taille de la dette et du niveau des taux d'intérêt. Selon le scénario de base (A), le Québec hériterait de 18,5 % de la dette fédérale non échue (à l'exclusion de celle détenue par la Banque du Canada) et de 13,3 % des comptes de pension de retraite parrainés par le gouvernement fédéral, pour un montant total de l'ordre de 60 milliards de dollars. Cette dette assumée portant intérêts s'ajouterait à celle détenue actuellement par le Québec, soit 42 milliards de dollars, ce qui hausserait le niveau de la dette québécoise à environ 102 milliards de dollars.

Dans son budget 1991-1992, le ministre des Finances du gouvernement fédéral estime que chaque hausse d'un point de pourcentage des taux d'intérêt augmente les frais du service de la dette de près de 2 milliards de dollars après un an, et d'environ 4 milliards de dollars après 4 ans.

En combinant la part de la dette fédérale qui serait récupérée par le Québec, selon le scénario de base, et la dette détenue actuellement par le Québec, on estime que les effets d'une variation d'un point de pourcentage des taux

Graphique 4
Comparaison internationale
Dette publique brute•/PIB (%)
1990



• L'OCDE utilise les concepts des comptes nationaux: passif financier brut des administrations publiques moins comptes de pension de retraite.

•• Canada scénario: gouvernement fédéral et neuf provinces

Source: Perspectives économiques de l'OCDE, 1990.

TABLEAU 34

ANALYSE DE SENSIBILITÉ DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

APRÈS PARTAGE DES BILANS DE SUCCESSION D'ÉTATS

ANNÉE DE RÉFÉRENCE: 1990-1991	Impact sur le déficit budgétaire	
	En millions de dollars	En pourcentage du PIB
I Variation de 100 points de base dans le niveau ou l'écart des taux d'intérêt au cours de la première année		
. Scénario de base (A)	519	0,3
. Scénario (B)	535	0,3
. Scénario (C)	495	0,3
II Variation de 1% des dépenses budgétaires pro forma du gouvernement du Québec	490	0,3
III Variation d'un point de pourcentage de la part québécoise dans le bilan financier de succession d'États	333	0,2

d'intérêt ou de la prime exigée sur les titres émis par le Québec seraient annuellement de l'ordre de:

- 519,0 millions de dollars pour une variation ponctuelle d'un an des taux d'intérêt (tableau 35) et de

- 963,6 millions de dollars pour une variation permanente de 1 % des taux d'intérêt.

L'analyse de sensibilité révèle également qu'une variation de 1 % du niveau des dépenses budgétaires pro forma entraînerait une variation du déficit budgétaire, après partage des bilans, de l'ordre de 490 millions de dollars.

De même, l'effet sur ce déficit d'une variation d'un point de pourcentage de la part québécoise dans le bilan financier de succession d'États serait d'environ 333 millions de dollars.

Rappelons que cette analyse de sensibilité de la situation financière d'un Québec souverain est effectuée dans un cadre d'analyse statique. Autrement dit, tous les agrégats économiques sont ceux de l'année de référence 1990-1991. Il n'est pas possible de prévoir l'évolution de l'économie québécoise ni ses effets dynamiques de cette dernière sur la structure fiscale et budgétaire d'un Québec souverain. C'est pourquoi il est impossible de procéder à une analyse de sensibilité de la situation financière pro forma en fonction de l'évolution du PIB.

7. CONCLUSION

L'analyse pro forma des finances publiques, dans l'hypothèse de la souveraineté du Québec, comporte deux volets principaux. Elle fait ressortir l'état des opérations budgétaires avec ou sans partage des bilans du gouvernement fédéral.

Dans les deux cas, on postule que les revenus présentement perçus par le gouvernement fédéral sur le territoire québécois le seraient par le gouvernement du Québec et que ce dernier assumerait également les dépenses présentement effectuées par le gouvernement fédéral au bénéfice des Québécois. On postule aussi que, pour maintenir les services actuels, la récupération des revenus et la prise en charge des dépenses se feraient en l'absence de choix budgétaires qui modifieraient les programmes de dépenses en biens et services et de transferts ainsi que les systèmes de taxation.

Deux scénarios de dépenses ont été envisagés: le premier scénario ne suppose aucune rationalisation; le second scénario comporte deux exemples de rationalisation, soit les dépenses de transport des employés et les dépenses du ministère fédéral du Revenu. Vu l'absence de différence significative entre les résultats des deux scénarios, l'analyse a surtout porté sur les opérations financières d'un scénario moyen de dépenses qui est la moyenne des deux premiers.

En l'absence de partage des actifs et des dettes de l'administration publique fédérale, **et dans l'hypothèse d'un niveau d'activité économique (PIB) semblable à celui de l'année de référence 1990-1991**, les répercussions sur les finances publiques de l'accession du Québec à la souveraineté seraient faibles, quel que soit le scénario de dépenses. Ainsi, selon le scénario moyen de dépenses basé sur les données de l'année budgétaire 1990-1991 comme année de référence, l'effet net des opérations budgétaires sur les revenus récupérés et les nouvelles dépenses impliquerait un déficit budgétaire additionnel d'environ 200 millions de dollars, qui s'ajouterait au déficit actuel du gouvernement du Québec.

Le gouvernement du Québec hériterait cependant d'une structure de dépenses qui s'avérerait contraignante. Des quelque 18 milliards de dollars de dépenses additionnelles qu'il devrait assumer, environ les deux tiers correspondraient à des paiements de transferts aux particuliers, aux entreprises et aux administrations locales, tandis que l'autre tiers couvrirait des dépenses de fonctionnement. De ces dépenses de fonctionnement, plus de la moitié serait des dépenses de personnel. Enfin, le montant des dépenses de personnel s'élèverait à un peu plus de 3 milliards de dollars, ce qui représenterait 18 % des dépenses fédérales à ce chapitre. Or, le nombre d'employés fédéraux travaillant au Québec représente justement 18 % des employés fédéraux.

La nature contraignante des dépenses n'empêcherait pas que des opérations de rationalisation puissent être réalisées lors du regroupement des activités fournies au bénéfice des Québécois actuellement contrôlées par le gouvernement fédéral, et celles du gouvernement du Québec. Cela exigerait cependant de faire de nombreux choix budgétaires. Cet exercice ne pourrait être accompli sans une analyse en profondeur des deux séries d'activités et sans une refonte de plusieurs programmes qui permettrait d'éliminer les chevauchements multiples. Il en va de même des systèmes de taxation et des systèmes de sécurité sociale. Ceci dépasse évidemment les objectifs du présent document de travail.

Le partage des actifs et des dettes du gouvernement du Canada affecterait d'une manière fondamentale les opérations financières du gouvernement du Québec et celles des autres gouvernements au Canada. Il faut reconnaître cependant que les Québécois supportent déjà la dette fédérale et ses intérêts dans la mesure où ils contribuent aux recettes du gouvernement fédéral. Si après l'accession à la souveraineté, ils devaient continuer d'en assumer une part semblable, leur niveau d'endettement demeurerait inchangé. Cette manière de concevoir les choses fait abstraction toutefois du partage des actifs et du lien entre le partage des actifs et le partage des passifs.

Ainsi, sans présumer de la décision du Québec de partager ou non la dette fédérale et sans présumer non plus de l'issue d'éventuelles négociations portant sur le partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada, le présent document propose une méthode de partage des bilans de l'administration publique

fédérale aux fins de succession d'États. Selon les deux avis juridiques présentés en annexe, cette méthode serait compatible avec l'état actuel du droit international.

Cette méthode propose que la part des passifs, que le gouvernement du Québec serait prêt à assumer, soit directement proportionnelle à la part des actifs dont il hériterait. Plus précisément, la méthode propose d'établir deux bilans fédéraux de succession d'États correspondant aux deux grandes catégories de créanciers du gouvernement du Canada, à savoir les détenteurs de dettes obligataires émises sur les marchés financiers et les bénéficiaires des fonds de pension parrainés par le gouvernement fédéral.

Ces comptes de pension enregistrent les engagements du gouvernement envers les employés de la fonction publique, les forces armées canadiennes, la gendarmerie royale du Canada, les membres du Sénat, les membres de la chambre des Communes et les juges nommés par le gouvernement fédéral. L'hypothèse retenue dans le partage des comptes de pension prévoit que les engagements contractés par le gouvernement fédéral seraient transférés au gouvernement du Québec au prorata des employés fédéraux travaillant au Québec et participant à chacun des comptes de pension. Sur la base des données établies au 31 mars 1990, la part québécoise s'élèverait à environ 9,5 milliards de dollars, soit 13,3 % du passif total de 71 milliards de dollars du gouvernement fédéral à ce chapitre.

Ce scénario de partage des comptes de pension a été combiné à 3 scénarios de partage du bilan financier du gouvernement fédéral, dont un scénario de base (A) et deux scénarios de rechange (B) et (C). Les deux derniers sont des variantes du scénario de base et ils sont conçus pour pallier les incertitudes quant à la juste valeur des actifs non financiers appartenant à l'administration publique fédérale, et de la part québécoise dans ces actifs.

En effet, contrairement aux éléments du passif, généralement bien mesurés, la valeur des actifs non financiers varie selon les sources d'information qui ont toutes des lacunes importantes. Il faut comprendre que les données disponibles ne sont pas conçues pour les besoins d'une succession d'États.

À défaut d'information adéquate, les données du **scénario de base** sont fondées sur l'évaluation du rapport Nielsen qui, en 1984, établissait la valeur des biens immobiliers gérés par le gouvernement du Canada à un montant se situant entre 40 et 60 milliards de dollars. La valeur moyenne de 50 milliards de dollars, indexée à 72 milliards de dollars en 1990, a été retenue aux fins de l'élaboration du bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale dans le scénario de base.

La part des actifs non financiers situés sur le territoire québécois ne peut pas non plus être évaluée avec certitude. La différence principale entre les résultats des trois scénarios de partage du bilan financier s'explique en fait par les variations de la valeur et de la part québécoise des actifs non financiers fédéraux. Ainsi, la part québécoise du passif total du gouvernement fédéral s'établirait respectivement à 18,5 %, 19,5 % et 17,0 % pour les scénarios (A), (B) et (C).

La part québécoise du passif fédéral total est déterminée par la part québécoise des actifs fédéraux. Pour en arriver à établir avec certitude cette part québécoise, il faudrait effectuer une évaluation complète des actifs non financiers du gouvernement fédéral sur le territoire canadien et à l'étranger, et la part de ces actifs situés en territoire québécois.

Contrairement à la situation où il n'y aurait pas de partage des bilans, la prise en charge d'une partie de la dette fédérale affecterait de façon déterminante les finances publiques du Québec du fait, justement, de l'ampleur de la dette actuelle du gouvernement fédéral. Il faut bien comprendre ici que le gouvernement du Québec s'engagerait envers le gouvernement fédéral à assumer les intérêts sur une partie de la dette, qui demeurerait toutefois un engagement de la part du gouvernement du Canada envers les tiers.

Malgré le fardeau supplémentaire de la dette dont hériterait le Québec, sa part de la dette fédérale serait dans tous les scénarios plus faible que la part du PIB québécois dans le PIB canadien. Ainsi les ratios d'endettement au PIB du gouvernement du Québec seraient légèrement plus faibles que les ratios

d'endettement du gouvernement fédéral et des neuf autres provinces considérées ensemble. En revanche, les ratios des actifs au PIB dont hériterait le Québec seraient plus faibles que ceux qu'afficheraient ensemble le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces. Il s'agit là d'une implication immédiate de la méthode de partage des bilans et des résultats obtenus dans les trois scénarios.

Par ailleurs, quels que soient les scénarios de partage des bilans de succession utilisés, le ratio dette/PIB du Québec serait comparable à celui de la plupart des pays industrialisés de même taille.

Cette analyse pro forma des finances publiques n'est pas effectuée dans le cadre d'un modèle de prévision économique destiné à évaluer la performance de l'économie du Québec après son accession à la souveraineté. On l'a dit, la situation financière d'un Québec souverain pourrait être influencée par l'évolution de la conjoncture économique.

Si elle visait surtout à donner un ordre de grandeur des effets sur les finances publiques de l'accession du Québec à la souveraineté à partir des données et estimations disponibles pour l'année de référence 1990-1991, cette analyse pro forma veut avant tout proposer une méthode d'analyse. Il s'ensuit donc qu'appliquée à des données et des estimations différentes, elle pourrait donner des résultats différents. D'autres études, en particulier, sur la valeur des actifs non financiers du gouvernement fédéral et sur leur répartition territoriale, contribueraient à bonifier considérablement cette analyse qui aborde de façon originale des problèmes complexes reliés à la question de la succession d'États dans un contexte de changement de statut constitutionnel du Québec.

Le fait de proposer ici une méthode de partage des actifs et des passifs du gouvernement du Canada ne présume en rien des obligations légales du Québec. Indépendamment de la dimension juridique, les Canadiens et les Québécois ont des intérêts communs à trouver des solutions aux modalités de succession d'États, advenant l'accession du Québec à la souveraineté. En effet, l'accès réciproque à un espace économique commun, le fardeau de la dette de leurs gouvernements respectifs et l'importance de conserver la confiance que leur accordent les investisseurs pousseraient les autres Canadiens et les Québécois à une entente raisonnable.

ANNEXE A

ÉTUDE EXPLORATOIRE DE RAYMOND, CHABOT, MARTIN, PARÉ ET CIE

INTRODUCTION

Le présent document contient les commentaires et constatations que nous sommes en mesure de vous présenter à la suite de l'étude exploratoire que nous avons effectuée. Notre travail a été exécuté en vertu du mandat que vous nous avez confié: «Conseiller le secrétaire de la COMMISSION en matière de méthodes comptables utilisées dans la préparation des documents publics en ce qui concerne l'évaluation des actifs et des passifs des administrations publiques au Canada».

Tel que nous vous l'avons expliqué lors de notre présentation, il s'avérait impossible de procéder aux évaluations demandées à l'intérieur des délais prescrits. En effet, le volume de travail était tout simplement trop important pour qu'il soit possible d'émettre une opinion professionnelle à ce stade-ci. Toutefois, nous sommes en mesure de vous faire part de nos principales constatations et de définir les composantes les plus importantes de la problématique inhérente au mandat qui pourrait être réalisé en vue d'atteindre les objectifs que vous poursuivez.

Le présent document est conçu de façon à regrouper nos commentaires selon l'ordre suivant:

1. **Les constatations d'ordre général**

2. **Les commentaires pertinents à l'évaluation des actifs financiers**

3. **Les commentaires pertinents à l'évaluation des actifs non financiers.**

1. CONSTATATIONS D'ORDRE GÉNÉRAL

Les paragraphes de cette section visent à situer quelques principes fondamentaux qui constituent le cadre entourant l'information publique que nous avons utilisée en cours d'analyse. Cette mise en situation permettra par la suite de mieux comprendre les contraintes auxquelles nous avons été exposés.

1.1 Principes comptables utilisés aux fins des comptes publics

Les conventions comptables utilisées par le gouvernement canadien sont présentées à la note 1 afférente aux états financiers du gouvernement du Canada. L'analyse de cette note permet de constater que ces états financiers sont fondés sur des principes qui diffèrent des principes comptables généralement reconnus utilisés par l'entreprise privée. L'analyse des conventions comptables énoncées par le gouvernement démontre que le passif représente les dettes du gouvernement envers des tiers par suite de faits et d'opérations comptabilisés à la date de clôture des comptes, alors que certains actifs acquis ne sont pas compris à l'état de l'actif et du passif. Les paragraphes qui suivent nous permettront de vous faire part des principales particularités inhérentes aux méthodes comptables utilisées. Par ailleurs, le gouvernement du Canada a modifié ses conventions comptables au cours de l'exercice 1989-1990. La note 3 aux états financiers pour cet exercice permet de définir les modifications apportées et d'illustrer leur effet sur le déficit accumulé au début de l'exercice et sur le déficit encouru au cours de l'exercice.

1.2 Examen sommaire de la méthodologie du système de la comptabilité nationale du Canada

Les comptes du bilan national élaborés par Statistique Canada ont comme objectif de mesurer de façon estimative la richesse du pays. Dans ces grandes lignes, le système de comptabilité nationale du Canada suit de très près la norme internationale exposée dans la publication des Nations-Unies intitulée «Système de comptabilité nationale».

Nos travaux nous ont permis de constater que cette estimation ne s'applique pas à l'ensemble des actifs non financiers du gouvernement du Canada. Ainsi, le système ne prend en considération que des actifs servant à produire des biens et services marchands qui peuvent être échangés. C'est ainsi que la valeur des terres publiques non construites est omise. Il en est de même pour les monuments historiques, les ressources forestières et minières, et

les voies d'eau. De plus, le matériel et les bâtiments militaires ne sont pas inclus dans les estimations de la richesse nationale, pas plus que les actifs détenus par le gouvernement du Canada en dehors du pays .

Au-delà des exclusions, l'estimation de la valeur des actifs non financiers comporte certaines lacunes ou faiblesses qui sont spécifiées dans le guide d'utilisation du système des comptes du bilan national. La méthode la plus utilisée pour obtenir une valeur au bilan national correspond au coût de remplacement amorti sur la durée de vie du bien. De plus, l'estimation de la valeur des terrains est effectuée à partir de ratios sites/bâtiments de la valeur comptable. L'application générale de tels ratios donne une estimation qualifiée de provisoire dans les comptes du bilan national. Par ailleurs, d'importantes superficies de terres publiques ne sont pas évaluées.

De telles méthodes d'évaluation diffèrent de celles utilisées par les praticiens et les investisseurs. Conséquemment, l'exclusion d'actifs importants et les difficultés inhérentes à l'estimation de la valeur des actifs non financiers nous empêchent d'utiliser les données apparaissant dans les comptes du bilan national aux fins de notre analyse.

1.3 Passif et notes afférentes aux états financiers

Le passif tel que comptabilisé et montré à l'état de l'actif et du passif du gouvernement du Canada ainsi que les notes afférentes aux états financiers nous permettent de conclure que les éléments de passif semblent généralement bien identifiés ou mesurés.

Lesdites notes décrivent et commentent également les passifs éventuels et les engagements. Nous n'avons pas étudié ces deux éléments. Les prochaines pages vous fourniront des précisions sur la problématique que comporterait un exercice d'évaluation des actifs financiers et non financiers du gouvernement du Canada.

2. VOLET DES ACTIFS FINANCIERS

Notre analyse de ce premier volet nous a permis de faire plusieurs constatations. Les paragraphes suivants permettent de faire état des plus importantes et de définir les principaux problèmes à solutionner dans l'éventualité où nous serions appelés à procéder à une évaluation formelle de ces actifs.

2.1 Les types d'actifs financiers

L'actif financier du gouvernement du Canada totalisait 41 475 millions de dollars au 31 mars 1990. L'état de l'actif et du passif montre que ce total est réparti de la façon suivante:

	Montant (millions)
Prêts, dotations en capital et avances	20 685 $
Comptes d'opérations de change	14 822 $
Débiteurs	2 320 $
Fonds en transit	2 136 $
Caisse	1 512 $
	41 475 $

On constate donc qu'environ 50 % de l'actif financier du gouvernement du Canada consiste en des prêts, dotations en capital et avances. Ceux-ci sont répartis de la façon suivante:

	Montant (millions)
Sociétés d'État «entreprises»	17 677 $
Autres prêts, dotations en capital et avances	3 008 $
	20 685 $

Le tableau précédent révèle que le gouvernement du Canada a consenti des prêts, dotations en capital et avances à certaines sociétés d'État dites «entreprises» ainsi qu'à d'autres entités. Ces dernières sont principalement des administrations provinciales, des gouvernements étrangers, des organismes internationaux ainsi que certaines entreprises dites mixtes et en coparticipation.

L'état de l'actif et du passif révèle par ailleurs que diverses provisions ont été inscrites en réduction de ces prêts, dotations en capital et avances, ces provisions étant déduites aux fins de l'établissement des montants inscrits dans les tableaux précédents. Le Vérificateur général du Canada n'ayant mentionné aucune réserve dans son opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada, nous pouvons conclure qu'il est satisfait du niveau de provisions comptabilisé en regard de ces actifs.

2.2 Valeur utilisée aux fins de la comptabilisation des prêts, dotations en capital et avances

Le gouvernement fédéral détient des placements dans trois principaux types d'entreprises ou sociétés:

- Les sociétés d'État consolidées;
- Les sociétés d'État «entreprises»;
- Les sociétés mixtes et en coparticipation.

Une société d'État représente une société d'État mère ou une filiale en propriété exclusive; une société d'État mère est une personne morale appartenant directement à 100 % à Sa Majesté; une filiale en propriété exclusive est une personne morale appartenant exclusivement à une ou plusieurs sociétés d'État mères soit directement, soit par l'intermédiaire de filiales dont chacune appartient exclusivement, même indirectement, à une ou plusieurs sociétés d'État mères. Au point de vue comptable, certaines sociétés d'État sont consolidées et elles sont alors désignées comme «sociétés d'État consolidées» et sont définies comme étant des sociétés se fiant sur le support financier du gourvernement constituant ainsi la principale source de revenus. La consolidation comprend la combinaison ligne par ligne des comptes de ces sociétés sur une base comptable uniforme et l'élimination des soldes et transactions intersociétés. Avant l'élimination des soldes et transactions, les comptes des sociétés doivent être convertis à la comptabilité du gouvernement. La majorité des sociétés suivent les principes comptables généralement reconnus utilisés par les entreprises du secteur privé. La différence la plus significative entre ces principes et la base de comptabilité du gouvernement décrite à la première note afférente aux états financiers, est qu'en vertu des principes comptables généralement reconnus, les éléments d'actif non financier, tels que les bâtiments, la machinerie, l'outillage et les stocks, sont reflétés comme éléments d'actif et radiés au cours de leur durée de vie prévue respective ou lorsqu'ils sont

employés. Le gouvernement par contre considère l'achat de ces éléments d'actif non financier comme des dépenses dans l'exercice de l'acquisition. C'est donc dire que dans le cas des sociétés d'État consolidées, l'ensemble des éléments d'actif et de passif est montré sous forme consolidée dans les états financiers du gouvernement mais que la valeur de leur actif immobilisé et de leurs frais reportés est incluse dans le montant de 1 $ servant à inscrire les immobilisations totales du gouvernement du Canada au moment de la conversion à la comptabilité du gouvernement. Au 31 mars 1990, les comptes publics montraient que ce redressement de conversion représentait 2,7 milliards de dollars.

Une société d'État «entreprise» est une société qui ne compte pas sur les fonds du gouvernement comme première source de revenus. Les prêts, dotations en capital et avances aux sociétés d'État «entreprises» représentent le solde des créances du gourvernement envers des sociétés relativement au fonds de roulement, aux dépenses en capital et autres, de la participation au capital-actions des sociétés et des prêts et avances aux sociétés aux fins d'autres prêts. Au point de vue comptable, les placements dans ces entreprises sont comptabilisés au coût et font l'objet d'une évaluation afin d'estimer les pertes sur les réalisations. Il en va de même pour les sociétés mixtes et en coparticipation.

En vertu de ces constatations, les données utilisées aux fins de la comptabilisation des actifs du gouvernement canadien dans des sociétés d'État ne permettent pas de refléter leur valeur marchande. Les notes aux états financiers permettent au lecteur de comprendre l'impact sur ces états de l'utilisation de principes comptables différents des principes comptables généralement reconnus utilisés pour les entreprises du secteur privé. Toutefois, même en utilisant ces derniers, les données comptables ne permettraient pas pour autant de refléter la valeur marchande des placements du gouvernement canadien dans ces sociétés.

2.3 Éléments d'actif non comptabilisés

La section 2.1 nous a permis de décrire l'actif financier inscrit au bilan du gouvernement canadien. Par ailleurs, dans la première section du présent document, nous avons mentionné que les principes comptables utilisés sont différents des principes comptables généralement reconnus utilisés par l'entreprise privée. En vertu des principes utilisés, les recettes fiscales à percevoir en fin d'exercice ne sont pas comptabilisées et les immobilisations sont inscrites à 1 $. Les informations fournies à l'intérieur des comptes publics permettent de constater que les recettes fiscales à percevoir au 31 mars 1990 totalisaient 3,7 milliards de dollars, après avoir déduit une provision pour créances douteuses de 3,0 milliards de dollars. Quant aux immobilisations, nous en traiterons dans la troisième section.

2.4 Les autres actifs

Les actifs composant les comptes d'opérations de change sont constitués principalement des réserves internationales détenues dans le compte du fonds des changes. Ces réserves consistent en diverses disponibilités et dépôts en devises étrangères de même qu'en des réserves d'or. À ce niveau, la principale remarque que nous pouvons faire est à l'effet que l'or était évalué au 31 mars 1990 à 53,25 $ canadien pour chaque once d'or fin. Tel que le révèle la note 11 aux états financiers, des méthodes alternatives d'évaluation peuvent être employées pour évaluer l'or et, selon la méthode d'évaluation du marché, la valeur aux livres aurait été supérieure de près de 6 milliards de dollars.

2.5 La problématique de l'évaluation de l'actif financier

2.5.1 Sociétés d'État consolidées

Dans le cas des sociétés d'État consolidées, la première tâche consisterait à rétablir les placements du gouvernement du Canada dans ces sociétés à leur

coût, en apportant les redressements comptables requis, et à procéder à l'évaluation de chacune d'entre elles en ayant accès à toute l'information pertinente requise et en reflétant, par la suite, à l'état de l'actif et du passif du gouvernement du Canada, toute différence entre leur coût et la valeur résultant de l'évaluation.

Étant donné la nature même des sociétés d'État consolidées, il faudrait s'interroger sur la capacité de chacune de générer des profits ou des flux monétaires. En effet, dans chacun des cas, il faudrait déterminer si une telle rentabilité existe ou est possible en vertu des cadres législatifs régissant ces entreprises et des missions qui leur sont confiées. Si en vertu d'hypothèses réalistes nous en venions à conclure que des investisseurs peuvent réaliser des bénéfices avec ces organisations, nous pourrions appliquer les techniques usuelles d'évaluation dans un cadre de continuité d'entreprise. Par ailleurs, si l'une ou l'autre de ces sociétés n'était pas en mesure de générer des profits, il nous faudrait nous en remettre à l'établissement d'une valeur de liquidation qui correspondrait alors à la valeur de la société. Afin de bien comprendre ce type de préoccupations, il suffit de consulter la liste des sociétés d'État consolidées reproduite en annexe. Ainsi, intuitivement certaines de ces sociétés nous semblent des sociétés susceptibles de générer des bénéfices dans le mesure où leur mission est définie en conséquence (ex.: Société canadienne des postes, Société Radio-Canada). Par contre, d'autres sociétés ne semblent pas receler le même potentiel (ex.: Les ponts Jacques-Cartier et Champlain Inc.).

En somme, pour chacune de ces sociétés d'État, il faudrait s'interroger à savoir s'il existe ou non un marché pour de telles entreprises et considérer qui pourraient être les acheteurs éventuels et la façon dont ils envisageraient l'évaluation et l'acquisition de ces sociétés.

2.5.2 Sociétés d'État «entreprises» et sociétés mixtes et en coparticipation

Par définition, ces sociétés ne comptent pas sur les fonds du gouvernement comme première source de revenus. Conséquemment, elles ont des activités commerciales qui leur sont propres. Nous avons pu consulter, à l'intérieur

des comptes publics, les états financiers de la plupart de ces sociétés. Ces états financiers sont présentés selon les principes comptables généralement reconnus. Il serait donc possible à l'aide de ces renseignements et d'informations additionnelles de procéder à leur évaluation de la même façon que pour toute société commerciale. Encore là, en vertu des principes d'évaluation appliqués par les membres de l'Institut canadien des experts en évaluation d'entreprises, la valeur marchande de ces sociétés serait généralement fonction des niveaux de bénéfices ou flux monétaires générés par leurs activités.

En vertu des constatations et commentaires précédents, il ressort que l'évaluation de l'actif financier constitue une tâche ambitieuse mais réalisable. Certaines hypothèses devraient être posées dans le cas de sociétés dont les résultats financiers sont influencés positivement ou négativement par le cadre législatif qui les régit. Toutefois, une fois ces hypothèses posées, il serait possible d'utiliser les techniques usuelles d'évaluation d'entreprises afin d'en arriver à tirer nos conclusions. Parmi les hypothèses à définir, il faudrait évidemment nous attarder à identifier quel marché théorique serait considéré: devrions-nous nous limiter à un marché national ou nous donner un horizon international? Par ailleurs, y aurait-il lieu de limiter les acheteurs théoriques potentiels à des entreprises du secteur privé ou si nous devrions y inclure des organismes publics ou parapublics? Finalement, il serait fondamental de bien définir la notion de valeur à utiliser.

3. VOLET DES ACTIFS NON FINANCIERS

Le deuxième volet du mandat que vous nous avez confié consistait en l'examen de la possibilité d'utiliser les données des comptes du bilan national telles qu'établies par Statistique Canada afin de porter un jugement sur la valeur marchande de l'actif non financier du gouvernement canadien. Cet actif étant montré à 1 $ à l'état de l'actif et du passif du gouvernement du Canada, l'utilisation des données des comptes du bilan national aurait pu permettre d'estimer le redressement à apporter à la valeur comptable.

Toutefois, tel que démontré à la section 1.2, nous n'avons pu nous appuyer sur cette source de renseignements.

Devant cette situation, nous avons exploré diverses avenues susceptibles de nous fournir une autre base de travail. Ces avenues sont les suivantes:

- Le rapport du groupe de travail Neilson, publié au milieu des années 1980;

- Les données provinciales sur l'évaluation municipale et uniformisée des terrains et immeubles détenus par le gouvernement fédéral ou les entreprises qui lui appartiennent; ce qui nous a permis de découvrir que l'évaluation n'est pas uniforme entre les provinces;

- Le fichier central des immeubles, au Conseil du Trésor;

- Les données disponibles au ministère fédéral des Travaux publics;

- Les dossiers du gouvernement fédéral en matière de compensations versées à titre de taxes, en vertu de certaines restrictions dans la Loi sur les subventions aux municipalités (parcs, quais, etc.).

Toutes ces avenues ont été explorées. Dans chacun des cas, nous nous sommes toutefois butés à des contraintes reliées soit à l'absence d'information, soit au manque d'uniformité qualitative de celle-ci, soit au manque de temps, ou au danger de ne pas respecter la préoccupation de confidentialité dans le dossier.

Bien que nous n'ayons pu explorer à fond toutes ces avenues, nous sommes convaincus qu'il serait possible, bien qu'il s'agisse là d'un travail extrêmement ambitieux, d'avoir accès à toute l'information requise pour pouvoir procéder à une évaluation des terrains et immeubles détenus par le gouvernement fédéral et ses entreprises.

Par ailleurs, compte tenu des délais impartis, nous n'avons pu analyser en détail la problématique reliée aux actifs non financiers autres que les terrains et les immeubles détenus par le gouvernement du Canada en sol canadien. Ces autres actifs non financiers sont:

- les actifs incorporels;
- l'équipement et le matériel;
- les stocks;
- les actifs non financiers détenus à l'extérieur du Canada;
- les contrats de location-acquisition;
- les ressources naturelles;
- les voies d'eau.

3.1 Problématique de l'évaluation des actifs non financiers

Si une évaluation des actifs non financiers devait être effectuée, la première tâche consisterait à établir la liste exhaustive des terrains et immeubles détenus par le gouvernement du Canada et ses entreprises. Compte tenu des recherches que nous avons effectuées, tout nous porte à croire que nous pourrions constituer une telle liste, à partir d'un fichier central géré par le Conseil du Trésor, ou à partir d'informations qui proviendraient des ministères et des différentes sociétés appartenant au gouvernement.

Une fois la liste établie, il s'agirait pour chacun de ces actifs de solutionner les questions suivantes:

A) Définir la valeur que nous souhaitons établir; s'agit-il d'une valeur marchande, d'une valeur de remplacement, d'une valeur de remplacement dépréciée, etc.?

B) Comment allons-nous définir le marché «théorique» à considérer aux fins d'établissement de la valeur recherchée? Ainsi, la valeur serait-elle établie en vertu d'acheteurs potentiels privés, publics, domestiques ou internationaux?

C) En regard de ces différents actifs, y aurait-il lieu de définir certaines hypothèses relativement à l'abandon ou à la modification à apporter à certaines contraintes légales ou autres pouvant influencer leur valeur (ex.: vocation commerciale en fonction du patrimoine national ou du rôle social ou de la vocation culturelle).

D'autre part, l'évaluation de certains actifs, tels que les équipements et le matériel de défense, les réserves de pétrole, les droits sur la technologie du réacteur nucléaire CANDU et d'autres actifs incorporels du même type, nécessiterait la mise à contribution d'experts. Là également, des questions du type de celles énumérées aux paragraphes précédents devraient être soulevées.

Finalement, des hypothèses devraient être posées et des principes élaborés afin de porter un jugement sur la valeur non seulement économique mais également stratégique, écologique ou autre, de certains actifs; qu'il suffise de songer aux Parcs Nationaux.

CONCLUSION

Nous avons voulu résumer brièvement les principales constatations que nous avons pu faire en regard de la problématique inhérente à la recherche de redressements à apporter aux valeurs montrées à l'état de l'actif et du passif du gouvernement du Canada au 31 mars 1990, dans le contexte où nous

souhaiterions déterminer une valeur d'actif qui reflète la valeur économique ou marchande des actifs détenus par le gouvernement. Compte tenu des délais impartis, de l'information limitée à laquelle nous avions accès et de l'impossibilité, en raison du caractère confidentiel du dossier, de consulter d'autres sources de renseignements, nous n'avons pu procéder qu'à une analyse exploratoire. Toutefois, nous croyons avoir pu identifier certains des principaux éléments de solutions qui nous permettraient de procéder à l'évaluation des actifs détenus par le gouvernement du Canada, dans la mesure où le temps et les ressources appropriées pourraient être consacrés au dossier. Cependant, la taille du défi à relever nécessiterait d'abord de procéder à une étude de faisabilité qui permettrait de compléter notre analyse, après quoi, un jugement définitif pourrait être porté quant aux objectifs qu'il serait réaliste de fixer pour une étude complète.

AVIS JURIDIQUES

ANNEXE B-1. DEMANDE D'AVIS AU PROFESSEUR MALCOLM SHAW

ANNEXE B-2. AVIS DU PROFESSEUR MALCOLM SHAW

ANNEXE B-3. DEMANDE D'AVIS AU PROFESSEUR GENEVIÈVE BURDEAU

ANNEXE B-4. AVIS DU PROFESSEUR GENEVIÈVE BURDEAU

1.- DEMANDE D'AVIS AU PROFESSEUR MALCOLM SHAW
Faculté de droit
Université de Leicester

COMMISSION
SUR L'AVENIR
POLITIQUE ET
CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC

March 6, 1991.

Professor Malcolm Shaw
Faculty of Law
University of Leicester
England
(Tel.: 05 33 522 648)

Dear Sir:

With reference to your telephone conversation of March 5, 1991 with Ms. Carole Tremblay, I would like, in my capacity as Secretary of the Commission on the Political and Constitutional Future of Québec, to seek your opinion as an expert in international law on a number of specific questions of interest to the Commission and its members.

Regardless of the Commission's recommendations, the secretariat has deemed it appropriate to evaluate the matter of financial settlement of the succession of States between Canada and Québec should the latter achieve sovereignty.

Québec is a member State of the Canadian federation, with its own government, legislature, fields of legislative jurisdiction, fiscal powers and autonomous public property accorded to it by the Canadian Constitution. In the event the government and parliament of Québec were to declare Québec's sovereignty, following a popular consultation, through which Québec would undertake the process of seceding from the Canadian federation, and were negotiations between the Québec and Canadian governments concerning the succession of States to take place according to rules other than those governing internal law, it is important to ascertain which rules of public international law would prevail. Establishing the rules of international law which pertain to the financial settlement of the succession of States is of particular importance.

Secrétariat de la Commission
800, Grande-Allée Est
3e étage
Québec (Québec)
G1R 2K4
Tél.: (418) 644-1521
Fax: (418) 644-1495

Bureau d'information à Montréal
800, Sherbrooke Ouest
6e étage
H3A 3G6
Tél.: (514) 873-4971
Fax: (514) 873-4725

Two main categories of creditors own federal government liabilities:

(1) holders of debt due to third parties, e.g. bonds and other forms of debt, worth roughly C$330 billion in 1990; and

(2) the beneficiaries of federal government retirement plans, i.e. current employees or current pensioners, who accounted for some C$70 billion in 1990.

Overall federal assets, which offset debt owned by third parties, are made up of financial and non-financial assets, and federal government's net value. The size of the debt due to third parties is greater than the value of all financial and non-financial assets. For this reason, the net value of the federal government, calculated by substracting the value of its financial and non-financial assets from the debt due to third parties, will be negative and bear the opposite sign of the assets arising from the succession of States.

The following method of dividing the federal government's assets and liabilities would be proposed: the share of federal debt due to third parties that Québec would agree to assume would be equal to its share of overall assets.

The evaluation of Québec's share of total federal assets would be derived directly from Québec's share of each of the three components involved, i.e. financial assets, non-financial assets, and net value.

The evaluation of Québec's share of the financial assets Québec would elect to claim and its share in the net value of the federal government would be based on a fiscal criterion. Indeed, this portion would correspond to an annual average percentage of federal revenues collected in Québec during the 20 years preceding the declaration of sovereignty.

Québec's share of non-financial federal assets would be equivalent to the ratio between the value of the share of these assets located within Québec territory and the value of all federal non-financial assets located elsewhere in Canada and the world.

Québec's share of federal government commitments to retirement fund beneficiaries would depend on the portion of federal employees living in Québec at the time the province accedes to sovereignty, as such employees (or an equivalent number) would become Québec government employees.

We are seeking your opinion to ascertain whether this method of breaking down assets and liabilities satisfies the rules applicable to public international law respecting the succession of States, especially with regard to the 1983 Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts.

A number of more specific questions are enclosed.

Thank you in advance for your cooperation.

Yours truly,

HENRI-PAUL ROUSSEAU, Secretary

/dm

Encl.

QUESTIONS

A. Norms in public international law

1. Which norms in public international law would apply to the breakdown of public debt between a sovereign Québec and Canada? In particular, does the 1983 Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts (especially section 40 of the Convention) apply to the secession of Québec as a codification of customary international law?

2. To which categories of debt could provisions in the Vienna Convention apply? In particular, could they cover debt contracted by the Government of Canada with respect to private creditors?

3. Is the proposed method of breaking down public debt compatible with the applicable norms of public international law? In particular, do such norms allow for the breakdown of public debt to take into account the sharing of public assets between a sovereign Québec and Canada?

B. The practice of States and doctrine

4. Can the practice of States and doctrine shed light on the answers given to the above questions?

2.- AVIS DU PROFESSEUR MALCOLM SHAW
Faculté de droit
Université de Leicester

UNIVERSITY OF LEICESTER

FACULTY OF LAW · UNIVERSITY ROAD · LEICESTER LE1 7RH · ENGLAND

DEPARTMENT OF LAW

Professor D G BARNSLEY
Professor J J FAWCETT
Professor A C NEAL
Professor M N SHAW
Professor R C A WHITE

TELEPHONE
0533 522363/9
(Faculty Office)
0533 522922
(Switchboard)
FACSIMILE
0533 522200
TELEX
347250 LEICUN G

M. Henri-Paul Rousseau
Commission sur l'Avenir Politique et Constitutionel du Quebec
FAX: 010-1-418-6441495

Dear M. Rousseau

Please find enclosed my Advice on the questions concerning issues of state succession put to me in your fax of 6 March 1991, together with a short CV.

If I can help you any further, please do not hesitate to contact me. The set of Barristers' Chambers of which I am a tenant is as follows:

Four Essex Court
Temple
London EC4Y 9AJ

Yours sincerely,

Professor Malcolm N Shaw

Commission on the Political and Constitutional Future of Quebec

---

ADVICE

---

1. I have been asked to advise on the application of public international law to a suggested method of partitioning assets and liabilities in the context of a consideration of the consequences of any possible secession of Quebec from Canada.

2. Any analysis, however brief because of the urgency of the request for this Advice, of the relevant principles of international law of necessity requires reference to the Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts, 1983 ("the Vienna Convention") and to the norms of customary international law. A number of preliminary points need first to be addressed.

3. It is important to note that, should the situation ever arise in practice, the process of secession from an existing state and the consequent creation of a new state on part of the territory of the predecessor state would fall clearly within the jurisdiction of international law and would not be confined to domestic law. A variety of consequences would naturally flow from this characterisation of the situation, but as I have not been asked to address these issues generally, it suffices to make the point of principle.

4. International legal rules would, of course, apply to the questions of

succession that inevitably attend all such processes and the category into which the instant situation would fall is the separation of part of the territory of an existing state to form a new state. It is to be distinguished from other succession situations, such as the total dissolution of a state, the uniting of different states to form a new state and the transfer of part of the territory of a state to another and existing state. It is also to be noted that the Quebec/Canada circumstance does not fall within the category of decolonisation as understood in international law, so that an independent Quebec would not constitute a "newly independent state" within the meaning ascribed to this expression by the Vienna Convention. The relevant rules applicable to each situation as described are not identical.

5. However, having stressed the applicability of international law, it must be pointed out that the relevant international norms are often of a very general formulation and in many cases unclear. The Vienna Convention itself is highly controversial. It has still been ratified by no state and most Western states, in particular, remain much opposed to it. Thus, it can in no way be described as a binding agreement. Nevertheless, its most controversial provisions, which deal with the recently decolonised "newly independent states", are not at issue in the instant situation and it can be argued that several of the provisions of the Vienna Convention in other areas reflect customary international law and are binding as such.

6. The remaining preliminary point that must be made is that most of the relevant international legal principles are subject to agreement to the contrary by the predecessor and successor states. This becomes apparent upon an examination of state practice. States retain a

considerable degree of flexibility in seeking to apply the general stipulations of international law to their own particular situations.

7. The suggested method of division of federal assets and liabilities as outlined in my instructions proceeds upon the basis of sharing the federal debt due to third parties in the proportion of the share of overall assets owned by the federal government of Canada and Quebec respectively. Reference is made to three components of total federal assets, viz. financial assets, non-financial assets and net value. An evaluation of Quebec's share in the first and third of these would be based on a fiscal criterion and would correspond to an annual average percentage of federal revenues collected in Quebec during the 20 years preceding the declaration of sovereignty. Its share of non-financial federal assets would be equivalent to the ratio between the value of the share of the assets located within Quebec territory and the value of all federal non-financial assets located elsewhere in Canada and the world.

8. An evaluation of this method necessitates an examination of the treatment in international law of the core factors of assets, debts and pensions.

State Property

9. Article 8 of the Vienna Convention defines state property as "property, rights and interests" which at the date of succession were according to the internal law of the predecessor state owned by that state. It is an accepted principle of customary international law that the public property of a ceding state with respect to the territory in question passes to the successor state, see Brownlie, *Principles of*

Public International Law, 4th ed. 1990, p. 658 ("Brownlie") and Shaw, *International Law*, 2nd ed. 1986, p. 447 ("Shaw"). The recent *US Restatement (Third) of Foreign Relations Law*, 1987, ("US Restatement") para. 209 simply provides that the property of the predecessor state in the territory in question passes to the successor state. It should also be noted that article 11 of the Vienna Convention provides that state property passes without compensation. This, of course, is subject to agreement to the contrary by the states concerned and it can be noted by way of example that article 208 of the Austrian Peace Treaty of 1919 stipulated that a Reparation Commission would value all the property of the former and existing Austrian government in the territories of the successor states to the Austro-Hungarian Monarchy and credit that amount to the Austrian government.

10. However, it is usual to distinguish between different types of state property. Article 17 of the Vienna Convention notes that immovable state property of the predecessor state located in the territory in question will pass to the successor state. It is also provided that movable state property of the predecessor state connected with the activity of that state in relation to the territory in question passes to the successor state. These provisions clearly reflect customary law, see O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, vol. 1, 1967, p. 202 ("O'Connell"). Such provisions would include all liquidated rights of the predecessor state in the territory. In addition, a successor state would also receive such local treasury balances and reserves and funds specifically allocated to the territory in question, plus all funds applied to the liquidation of local debts, including savings bank deposits and pensions and superannuation payable to persons in the territory.

11. Article 17 also provides that other movable state property of the predecessor state is to pass to the successor state "in an equitable proportion". This is more controversial since it appears to modify the dominant territorialist approach to the succession of state property and is probably not reflective of custom. All of these provisions, however, are subject to agreement to the contrary.

State Debts

12. This is an area of considerable uncertainty and some doubt has been expressed as to whether there is a rule of succession in such circumstances, see Brownlie, pp. 658-9.

13. State debts are defined in article 33 of the Vienna Convention as "any financial obligation of a predecessor state arising in conformity with international law towards another state, an international organisation or any other subject of international law". This, of course, excludes private creditors, a point which is criticised in the *U S Restatement* (para. 209, Reporters' Note 4).

14. Debts may be national, ie. owned by the state as a whole; local, ie. debts contracted by a local governmental body; or localised, ie. debts incurred by the central government for the purpose of local projects or areas, see Shaw, p. 452. In customary law, a local debt would clearly pass to the successor state since it constitutes an arrangement entered into by a sub-state entity now transferred to the jurisdiction of the new state. This would also be the case with localised debts since they constitute state debts firmly tied to the territory in question. This conclusion is strengthened where the territory is a fiscally autonomous region, see O'Connell, p. 416.

15. The question of succession to general state debts is one on which it is not possible to provide a definitive answer in international law. Practice is rare where the separation of part of an existing state is concerned, but the point should of course be made that the international personality of the debtor (predecessor) state remains as does the legal relationship between it and the creditor. The presumption would appear to be that the responsibility for the public debts of the predecessor state remain with that state, see for example the *Ottoman Public Debt* case, 1 UN Reports of International Arbitral Awards, p. 529. This would certainly appear to be the case where part of a state is transferred to another state, see *Yearbook of the International Law Commission*, 1977, vol. II, Part 1, p. 81. The paucity of international practice leaves one reluctant to claim that a new rule of international law has been created with regard to the situation where part of a state separates to form a new state.

16. Nevertheless, there is a modest amount of practice involving some form of division in cases of unsecured debts. One could cite here the arrangements made between the UK and the Irish Free State in 1921 and between Pakistan and India following the partition of British India in 1947. In the former case, the Irish Free State agreed to assume liability for the service of the public debt of the United Kingdom "in such proportion as may be fair and equitable". In the latter case, there was no direct repartition of the debt between the two states, rather all financial obligations of the central government of British India remained the responsibility of India. India continued as the sole debtor of the central debt, while Pakistan's share of this debt (which was proportionate to the assets it received) became a debt to India.

from actual revenue contributions, value of assets and contributions of the territory in question to the central administration, see for example *Virginia v West Virginia*, 220 US 1. To be equitable, value over several years ought to be taken. The scheme suggested in my instructions would, therefore, be consistent with international law in this respect.

20. As far as state debts to private creditors are concerned, the Vienna Convention would not apply since the definition provided in article 33 excludes the same (see above paragraph 13). The view expressed in the *US Restatement* (Reporters' Note 4) is that the same rules that apply with regards state and international organisation creditors would also apply to private creditors, and this is probably correct.

Pensions

21. Under international law pensions accruing before the change of sovereignty would constitute a charge upon the predecessor state. It is only where the pension is payable by a local treasury in the territory in question that it would be regarded as a local administrative debt and thus pass to the successor state. In other words, where the central government was the employer, the official in question can enforce his rights to a pension only against that organ. However, where he was employed by a totally absorbed local administrative unit and the pension was payable out of the funds of the unit, the debt would be a local one which would pass to the successor state, see O'Connell, p. 468.

22. It is, of course, possible to provide for a different approach by agreement and the UK/Irish Free State Treaty of 1921 stipulated that the latter would assume liability towards a fair and equitable

17. In the case of secured debts, the general view appears to be that debts secured by mortgage of assets located in the territory (dettes hypothequees) survive the transfer of that territory, see for example article 203 of the Austrian Peace Treaty of 1919, but not debts generally related to sources of income (dettes hypothequaires), where a portion of the national debt is charged to a local revenue merely for convenience.

17. Much will depend on the circumstances and it may well be that where the seceding territory constituted a substantial part of the predecessor state, considerations of equity will suggest some form of apportionment. It was such considerations, together with the example of the UK/Irish Free State Treaty of 1921, that led the International Law Commission to propose the draft that led to article 40 of the Vienna Convention.

18. Article 40 provides that where part of a state becomes another state, unless otherwise agreed, the state debt of the predecessor state passes to the successor state "in an equitable proportion" taking into account, in particular, the property, rights and interests which pass to the successor state in relation to that debt. It is doubtful that this constitutes a codification of customary international law as such, but it does reflect a viable approach with some theoretical underpinnings.

19. The basis for any such apportionment, which would need to be established by agreement, would depend upon the parties concerned. A variety of possibilities exist, including taxation ratio, extent of territory, population, nationality of creditors, taxable value as distinct

proportion of the payment of war pensions. The suggestion in my instructions that Quebec's share of federal government commitments to retirement fund beneficiaries would depend upon the proportion of federal employees living in Quebec at the time of independence would in my view be entirely acceptable in international law.

Conclusions

23. It can be seen that the approach of international law to questions of state succession in a situation where part of an existing state secedes to form a new state is not free from uncertainty, but the dominant approach is a geographical or territorially based one.

24. In general terms, state property (movable or immovable) closely linked to the territory concerned will pass to the successor state, while debts similarly oriented will also pass to the successor state. Doubts exist with regard to some kinds of movable property outside the territory and with regard to general state debts, where there appears to be a move towards apportionment, although not such as to form a binding norm of international law.

25. The approach contained in my instructions is somewhat different in its relation to the valuation of assets and would depend upon acceptance by the federal government. It also seeks to establish a broad principle of proportionality between assets and debt, which is not of itself contrary to international law, certainly with regard to the problem of the division of the general state debt. It might be worth considering a more extended approach should the Commission wish to develop this part of the Study. In particular, the significance of assets and debts rooted in the territory of Quebec should not be overlooked.

26. It should be emphasised in any event that many of the issues being discussed would need to be resolved in the context of an agreement with the federal government, and the parties concerned are free to make such decisions as accord with their interests.

27. I note in conclusion that I have not been asked to consider the questions of succession relating to state archives, nationality, membership of international organisations or international treaties.

28. If I can be of any further assistance, please do not hesitate to contact me.

PROFESSOR MALCOLM N SHAW

Four Essex Court
The Temple
LONDON EC4

PROFESSOR MALCOLM N SHAW

Ironsides, Ray & Vials Chair of Law

Qualifications

LL.B (Liverpool); LL.M (Jerusalem); Ph.D (Keele); Barrister-at-Law

Appointments

1989 Ironsides, Ray & Vials Professor of Law, University of Leicester, England

1983-6 Chairman, Department of Law, University of Essex

1982-9 Director of Centre for International Human Rights Law, University of Essex

Other Relevant Experience

Represented the United Kingdom at United Nations Human Rights Conference, Kiev, USSR, September 1990

Advised Hungarian government on proposed minorities legislation, April 1990

Special Consultant, United Nations Development Programme, 1986

Member of various International Law Association Committees dealing with state immunity; human rights; international commercial arbitration

External Examiner for London School of Economics; Queen Mary and Westfield College; University of Glasgow; University of Edinburgh

Major Publications

Books

International Law, 2nd ed. 1986, Grotius Publications, 627pp. 3rd ed. pending.

Title to Territory in Africa - International Legal Issues, 1986, Oxford University Press, 428pp.

Contributions to Books

"Micro-states and International Law" in Harden (ed.), *Small is Dangerous - Micro-states in a Macro World*, 1986, Francis Pinter, 51

"Nuclear Weapons and International Law" in Pogany (ed.), *Nuclear Weapons and International Law*, 1987, Gower Publications, 1

"Genocide" in Dinstein (ed.), *International Law at a Time of Perplexity*, 1989, Nijhoff, 797

Articles

"The Western Sahara Case", 49 *British Yearbook of International Law*, 119

"The Beagle Channel Arbitration Award", 6 *International Relations*, 415

"Legal Acts of an Unrecognised Entity", 94 *Law Quarterly Review*, 500

"Dispute Settlement in Africa", *Yearbook of World Affairs*, 1983, 149

"Territory in International Law", 13 *Netherlands Yearbook of International Law*, 61

"The Definition of Minorities in International Law", 20 *Israel Yearbook on Human Rights*, 99

Papers Delivered - Over 25 on various international law topics in various countries including, USA, USSR, Japan, France, Israel, Cyprus and Czechoslovakia.

3.- DEMANDE D'AVIS AU PROFESSEUR GENEVIÈVE BURDEAU
Faculté de droit
Université de Dijon

COMMISSION
SUR L'AVENIR
POLITIQUE ET
CONSTITUTIONNEL
DU QUÉBEC

Québec, le 15 mars 1991

TRANSMISSION PAR TÉLÉCOPIEUR

Madame Geneviève Burdeau
Professeure de droit international
Université de Dijon
19, rue du Petit Potet
21000 Dijon
FRANCE

Madame,

Pour donner suite à notre conversation téléphonique de ce jour, j'aimerais, à titre de secrétaire de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, solliciter votre collaboration en vue d'obtenir votre opinion d'expert en droit international sur les aspects juridiques de certaines questions qui intéressent la Commission et ses membres.

Dans le cadre de nos travaux, et cela sans égard aux recommandations de la Commission, le secrétariat a procédé à l'analyse, dans une hypothèse d'accession du Québec à la souveraineté, de la question du règlement financier de la succession d'États entre le Canada et le Québec.

Le Québec est un État membre de la fédération canadienne, doté d'un gouvernement, d'une législature, de compétences législatives, de pouvoirs fiscaux et d'une propriété publique autonomes qui lui sont attribués par la Constitution du Canada. Si, à la suite d'une consultation populaire, le gouvernement et le parlement du Québec devaient émettre une déclaration de souveraineté et amorcer un processus de sécession de la fédération canadienne, des négociations entre les gouvernements du Québec et du Canada devraient être entreprises pour régler les questions de succession d'États, notamment en matière d'actifs et de dettes publics. La détermination des règles de droit international applicables au règlement financier de la succession d'États nous intéresse.

Secrétariat de la Commission
880, Grande-Allée Est
3e étage
Québec (Québec)
G1R 2K4
Tél.: (418) 644-1521
Fax: (418) 644-1495

Bureau d'information à Montréal
500, Sherbrooke Ouest
9e étage
H3A 3G6
Tél.: (514) 873-4071
Fax: (514) 873-4726

Le passif du gouvernement fédéral est détenu par deux grandes catégories de créanciers:

1) les détenteurs des dettes dues à des tiers (dettes obligataires et autres), pour quelque 330 milliards de dollars canadiens en 1990;

2) les bénéficiaires des fonds de pension de retraite du gouvernement fédéral (employés actuels ou retraités actuels), pour quelque 70 milliards de dollars canadiens en 1990.

L'actif fédéral total, qui est la contrepartie des dettes à des tiers, est composé des actifs financiers, des actifs non financiers et de la valeur nette du gouvernement fédéral. La taille de la dette due à des tiers est plus élevée que la valeur de la somme des actifs financiers et non financiers. C'est pourquoi la valeur nette du gouvernement fédéral, qui est obtenue en retranchant la valeur de ses actifs financiers et non financiers de la dette due à des tiers, sera négative et apparaîtra en signe inverse à l'actif de ce bilan de succession d'États.

La méthode de partage des actifs et du passif du gouvernement fédéral proposée serait celle-ci: la part des dettes fédérales dues à des tiers que le Québec accepterait d'assumer serait égale à sa part de l'actif fédéral total.

L'évaluation de la part du Québec dans l'actif fédéral total résulterait directement de la part québécoise de chacune des trois composantes du bilan, c'est-à-dire les actifs financiers, les actifs non financiers et la valeur nette.

L'évaluation de la part québécoise dans les actifs financiers que le Québec choisirait de revendiquer et dans la valeur nette fédérale se ferait sur la base d'un critère fiscal. En effet, cette part correspondrait au pourcentage moyen annuel des revenus fédéraux prélevés au Québec dans les vingt années antérieures à la déclaration de la souveraineté.

La part du Québec dans les actifs non financiers fédéraux serait équivalente au rapport entre la valeur de la part de ces actifs qui est située sur le territoire du Québec et la valeur de l'ensemble des actifs non financiers fédéraux situés ailleurs au Canada et dans le monde.

La part québécoise des engagements fédéraux vis-à-vis les bénéficiaires des fonds de pension de retraite dépendrait de la part des employés fédéraux qui résident en territoire québécois au moment de l'accession à la souveraineté puisque ceux-ci (ou un nombre équivalent) deviendraient des employés du gouvernement du Québec.

Nous vous consultons afin d'établir si cette méthode de répartition des actifs et des passifs est conforme aux règles applicables du droit international public en matière de succession d'États, notamment au regard de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État.

Vous trouverez ci-joint un contrat que vous voudrez bien signer et nous transmettre par télécopieur avec votre opinion et votre note d'honoraires. La présente lettre est réputée faire partie intégrante de votre contrat.

En vous priant à l'avance d'accepter mes remerciements les plus sincères, veuillez recevoir, Madame, mes salutations distinguées.

Le secrétaire,

HENRI-PAUL ROUSSEAU

P.j.

/et

4.- AVIS DU PROFESSEUR GENEVIÈVE BURDEAU
Faculté de droit
Université de Dijon

Geneviève BURDEAU
Professeur de droit international
à l'Université de Dijon
19 rue du Petit Potet
21 000 Dijon

à l'attention de
Monsieur Henri Paul Rousseau
Commission sur l'avenir politique
et constitutionnel du Québec

Dijon 20 Mars 1991

Monsieur,

Veuillez trouver ci joint le texte de la consultation que je vous ai promise pour aujourd'hui. Je reste à votre disposition pour toute précision ou élément complémentaire qui pourrait s'avérer nécessaire.

Je vous adresse également après signature le texte du contrat que vous m'avez adressé.

Veuillez trouver ici, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs

La soussignée,

Geneviève Burdeau, agrégée des Facultés de Droits, Professeur à l'Université de Bourgogne et à l'Institut d'Études politiques de Paris.

consultée par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec sur la question de savoir si, dans l'éventualité de l'accession à l'indépendance du Québec, la méthode envisagée de répartition des actifs et des passifs entre l'État fédéral du Canada et le Québec est conforme aux règles applicables du droit international public en matière de succession d'État, notamment au regard de la convention de Vienne de 1963 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État,

a émis l'opinion suivante.

La question posée par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec a été circonscrite dans une lettre en date du 15 mars 1991. Il est envisagé que si, à la suite d'une consultation populaire, le gouvernement et le parlement du Québec devraient émettre une déclaration de souveraineté et amorcer un processus de sécession de la fédération canadienne, des négociations entre les gouvernements du Québec et du Canada devraient être entreprises pour régler des questions de succession d'États, notamment en matière d'actifs et de dettes publics.

Les données de fait qui ont été fournies dans la lettre de consultation et sur la base desquelles la présente consultation est établie doivent être préalablement rappelées et analysées. Ces données ont un caractère extrêmement général et il est éminemment probable qu'une plus grande complexité de la réalité apparaisse et fasse surgir des questions qui, à l'évidence, n'auront pu être abordées dans les délais extrêmement brefs qui ont été impartis pour la présente étude et sur la base d'une documentation qui ne saurait prétendre à l'exhaustivité.

* * *

Il doit être rappelé à titre préliminaire, que le Québec est un État membre de la fédération canadienne, doté d'un gouvernement, d'une législature, de compétences législatives, de pouvoirs fiscaux et d'une propriété publique autonome qui lui sont attribués par la Constitution du Canada.

Ces éléments permettent de caractériser l'éventuelle succession d'États et de la situer parmi les hypothèses de succession d'États envisagées par le droit international.

La succession d'États qui pourrait le cas échéant intervenir au Québec présenterait semble-t-il trois caractéristiques essentielles susceptibles d'influer sur le régime juridique de la succession en matière de biens et de dettes: elle reviendrait en conformité avec les principes de droit international contemporain, elle correspondrait à la séparation d'une partie du territoire d'un État préexistant et enfin elle concernerait un État fédéral.

1) L'accession à l'indépendance du Québec interviendrait dans le respect des principes de droit international public actuel. Intervenant à la suite d'une consultation populaire, la création du futur État serait ainsi conforme au voeu des populations intéressées et au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes affirmé par l'article 1S2 de la Charte des Nations Unies. Certes ce principe, tel qu'il est interprété par l'Assemblée générale des Nations Unies ne confère un droit absolu à l'indépendance, en vertu de la résolution 1514/(XV) du 14 décembre 1960, "Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples coloniaux", qu'aux peuples colonisés ou soumis à une subjugation étrangère, ce qui n'est évidemment pas le cas du peuple québécois.

Pour les autres peuples, l'exercice effectif du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sous la forme du droit à sécession doit prendre en compte et respecter l'intégrité territoriale des États souverains. Comme le rappelle très clairement la résolution 2625/(XXV) du 24 octobre 1970, "Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États conformément à la Charte des Nations Unies, sous aucun aspect le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes. "*ne sera interprété comme autorisant ou encourageant*

une section, qu'elle qu'elle soit, qui démembrerait ou menacerait partiellement ou totalement, l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain se conduisant conformément au principe de l'égalité de droits des peuples et du droit des peuples à disposer d'eux mêmes et doté ainsi d'un gouvernement représentant l'ensemble du peuple appartenant au territoire sans distinction de race, de croyance ou de couleur".

L'interprétation qui prévaut généralement de ces dispositions et qui est admise par la doctrine dans son ensemble est que, en dehors du contexte particulier de la décolonisation qui appartient aujourd'hui largement au passé, la sécession d'une partie du territoire d'un État existant aboutissant à la création d'un nouvel État est conforme aux principes de la Charte des Nations Unies dès lors que d'une part cette sécession correspond au voeu de la population librement exprimé et que, d'autre part elle se réalise avec le consentement de l'État démembré.

Ces deux conditions seraient à l'évidence réunies dans l'éventualité envisagée ici de l'indépendance du Québec et par conséquent le respect des principes de la Charte et de la résolution 2625 serait assuré.

La conformité au droit international des modalités de réalisation de la succession d'États est importante car l'opinion prévaut généralement que les règles de droit international relatives à la succession d'États ne seraient pas applicables dans l'hypothèse où la succession se réaliserait contrairement aux règles de droit international, par exemple dans l'hypothèse d'une annexion par la force. Généralement admise par la doctrine, cette opinion a reçu l'appui de la Commission du Droit International des Nations Unies et a été consacrée par l'article 6 de la Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'États en matière de traités, puis dans l'article 3 de la Convention de Vienne du 8 avril 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État qui dispose: "*La présente Convention s'applique uniquement aux effets d'une succession d'États se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies*".

Ainsi, il n'est pas indifférent de s'assurer du respect des règles de droit international et des principes de la Charte dans le processus d'accession à l'indépendance pour déterminer les règles applicables au fond.

2) Le processus envisagé d'accession à l'indépendance du Québec rentrerait dans la catégorie des successions d'États correspondant à la séparation d'une partie du territoire d'un État existant pour former un État indépendant.

Si des exemples peuvent être trouvés antérieurement à la seconde guerre mondiale de ce genre de situation, il apparaît que dans la pratique contemporaine postérieure à 1945, les créations de nouveaux États par succession se sont situées essentiellement dans le cadre de la décolonisation. Or il apparaît qu'une distinction se soit imposée dans la pratique, distinction qu'ont reprise et accentuée les deux conventions précitées de 1978 et 1983 sur la succession d'États, entre d'une part l'hypothèse de création d'un État nouvellement indépendant à partir d'un ancien territoire dépendant dans le cadre du processus de décolonisation et celle de la séparation d'une partie d'un État existant.

Dans le domaine de la succession aux traités, alors que la pratique internationale en cas de séparation d'États tend à favoriser la continuité des relations conventionnelles, celle-ci fait au contraire prévaloir le principe de la table rase pour les États nouvellement indépendants dont la création résulte de la décolonisation, le maintien des traités dépendant de la volonté de l'État nouvellement indépendant (en ce sens, cf. M.K. YASSEEN, La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de traités, A.F.D.I. 1978, pp. 59-113, spéc. pp. 91 et 101).

Cette différence de régime, déjà consacrée par la Convention de Vienne de 1978, se retrouve s'agissant de la succession en matière de dettes. La pratique résultant de la décolonisation qui a été analysée par le professeur Zemanek (K. ZEMANEK, States succession after décolonisation, R.C.A.D.I. 1965, III, vol. 116, spéc. p. 253 et s.) montre que si, dans la plupart des cas l'État nouveau a repris à sa charge les dettes contractées pour le compte de l'ancien territoire dépendant sans rejeter purement et simplement les dettes contractées pour son

compte par l'État prédécesseur, il n'a jamais été question de mettre à la charge du nouvel État une part des dettes générales contractées par le prédécesseur pour les besoins des services gouvernementaux et administratifs nécessaires au fonctionnement de cet État avant la scission pour l'ensemble des territoires soumis à sa souveraineté. Même dans le cas de l'Algérie qui avait eu avant l'indépendance un statut départemental analogue à celui de la métropole, seules les dettes contractées pour son compte particulier ont été mises à sa charge par les accords d'Evian et il n'a aucunement été question de lui faire supporter une part de l'endettement général de la République française dans laquelle elle s'était trouvée antérieurement englobée.

L'exemple de l'accession à l'indépendance du Bangla Desh aurait pu fournir un enseignement intéressant puisqu'il s'agissait de la séparation d'une partie d'un État existant qui lui-même était issu de la décolonisation. Telle est d'ailleurs la thèse qui a été soutenue par le Pakistan pour réclamer que le Bangla Desh prenne à sa charge une partie des obligations internationales existant à la charge du Pakistan avant 1971, date de la sécession. Mais cette thèse a été combattue par le nouvel État qui a soutenu que les conditions de sa propre naissance devaient conduire à assimiler ce cas de succession à celui de la création d'un État nouvellement indépendant et non pas à un cas de séparation (I.Hussain, Pakistan and the Convention on Succession of States, in *Issues in Pakistan's Foreign Policy: an international Law perspective*, Progressive Publishers, Lahore 1988). La conséquence en a été l'application par le Bangla Desh du principe de la table rase et le fait que le Pakistan s'est trouvé contraint de continuer à assumer vis à vis des créanciers la responsabilité de l'ensemble de la dette de l'ancien État pakistanais. Compte tenu des difficultés financières du Bangla Desh, il ne semble pas que les négociations entamées en 1974 aient permis de trouver une solution de répartition de la dette susceptible de servir de précédent pour d'autres successions d'États de même type.

Ainsi la pratique contemporaine relative à la création d'États nouveaux n'est pas très éclairante pour le cas du Québec, puisque le régime juridique relativement favorable reconnu à l'État issu d'une décolonisation n'est pas considéré comme transposable en cas de séparation d'État classique.

En revanche une hypothèse de succession qui est a priori différente de celle du Québec peut recéler des enseignements utiles: il s'agit du démembrement d'États existants dont la pratique contemporaine offre plusieurs exemples (séparation de l'Inde et du Pakistan en 1947, dissolution de la fédération du Mali en 1960, démembrement du Ruanda-Urundi en 1962, de la Fédération de Rhodésie-Nyassaland en 1963). Dans ces hypothèses en effet, il y a eu partage intégral de l'actif et du passif de l'État démembré et les principes de répartition qui ont été retenus constituent des sources de référence intéressantes pour le cas du Québec, même s'ils ne peuvent être considérés comme intégralement transposables.

3) L'accession éventuelle à la souveraineté du Québec se situe enfin dans le cadre d'un État fédéral préexistant, ce qui lui donne des caractéristiques particulières.

Un certain nombre de problèmes qui surgissent habituellement en cas de succession d'États, notamment celui de l'identification des dettes locales, vont pouvoir aisément être résolus du fait du statut provincial qui préexistait dans le cadre fédéral canadien et qui réservait au Québec un certain nombre de compétences avec les charges correspondantes, dont la transmission au futur État ne soulèvera aucune difficulté, et qui n'est d'ailleurs aucunement en cause dans le cadre de la présente consultation.

Il semble qu'il n'existe pratiquement aucun précédent d'État membre d'un État fédéral ayant ainsi accédé à l'indépendance et pour lequel la question du partage des actifs et du passif de l'État fédéral se soit posé. Il convient donc de raisonner par analogie avec la situation d'un État unitaire.
On mentionnera néanmoins un précédent intéressant qui se situe dans un cadre juridique purement interne, mais qui s'est largement inspiré des principes de droit international applicables en cas de succession d'États et qui a fait l'objet d'accords récents minutieusement mis au point avec l'aide de juristes réputés: il s'agit de la création du canton du Jura suisse le 1er janvier 1979. Ce nouveau canton a en effet succédé au canton de Berne dans l'exercice de compétences de caractère étatique que le droit fédéral suisse reconnaît aux cantons. Sur le plan du partage des biens et des obligations, des problèmes

tout à fait comparables à ceux qui se posent en cas de succession d'États ont surgi, et les juristes suisses consultés par le canton du Jura se sont très largement inspirés des règles de droit international applicables aux successions partielles au travers d'exemples tirés de la pratique et de la doctrine, notamment de la séparation de la Belgique et de la Hollande en 1830, du cas de l'Alsace-Lorraine, de la vision de l'Autriche-Hongrie et des exemples fournis par la décolonisation, ainsi que des travaux de la Commission du Droit International des Nations Unies.

Cet exemple doit naturellement être manié avec beaucoup de précautions car il se situe à l'intérieur d'un cadre fédéral d'abord, et qu'il concerne ensuite uniquement la scission interne d'un canton: la question de la répartition d'éléments d'actif et de passif de l'État fédéral ne se posait pas. Sous ces réserves, ce cas est intéressant à titre d'interprétation récente et postérieure à la décolonisation des règles de succession d'États en particulier en ce qui concerne les biens et les dettes. C'est à ce titre qu'il en sera fait mention plus loin.

Ainsi donc il apparaît qu'aucun précédent suffisamment proche n'est directement et immédiatement transposable au Québec. Force est donc de tirer des éléments de comparaison des cas voisins évoqués ci-dessus, mais sans que l'on puisse prétendre en tirer des conclusions absolument définitives.

* * *

Il convient d'entrer plus en détail dans les données financières du problème de succession envisagée, ainsi que dans les modalités de répartition proposées.

A) Les éléments de la succession.

1) Le passif

Les créanciers du gouvernement fédéral appartiennent, selon les indications communiquées dans le lettre du 15 mars 1991, à deux grandes catégories:

1) des tiers détenteurs de créances sur le gouvernement canadien (dettes obligataires ou autres) pour quelque 330 milliards de dollars canadiens en 1990;

2) les bénéficiaires de fonds de pension de retraite du gouvernement fédéral (employés actuels ou retraités actuels) pour quelque 70 milliards de dollars canadiens en 1990;

S'agissant de la première catégorie de dettes, les indications qui ont été fournies sont très générales puisqu'il est simplement indiqué une estimation approximative du montant des engagements et du fait qu'il s'agit de dettes dues à des tiers.

Le montant de la dette n'est pas une donnée indifférente: le Canada est un pays industrialisé jouissant d'une solide réputation financière internationale en dépit d'un endettement extrêmement élevé: l'État canadien ne souhaitera certainement pas prendre le moindre risque d'effrayer ses créanciers et de se voir rétrogradé dans son classement comme emprunteur sur les marchés internationaux, ce qui pourrait se produire si des difficultés surgissaient dans la mise en oeuvre de la répartition.

La question n'est pas posée ici à savoir quelles seront les modalités pratiques de la prise en charge de l'endettement: il est en effet difficile de répartir directement le service de la dette entre les deux États successeurs, d'autant que les stipulations particulières des contrats de prêt peuvent dans certains cas y faire obstacle. La pratique internationale montre que deux solutions ont été pratiquées à cet égard. Selon un premier système qui avait été appliqué lors de la partition de l'Inde et du Pakistan en 1947, et qui a de fait été appliqué par le Pakistan après l'indépendance du Bangla Desh, l'État prédécesseur continue de rester débiteur de la dette centrale, ce qui évite les problèmes liés à la substitution de débiteurs. Dans ce système, le nouvel État est seulement tenu de renverser sa part de la charge de la dette au prédécesseur.

La seconde solution, qui a été appliquée dans le cas du Congo belge a consisté à créer un organisme mixte financé par les deux États proportionnellement à la clé de répartition définie pour le partage du passif, et auquel est transféré le service de la dette.

Le choix d'une solution devra être guidé, pour ne pas se heurter à des objections tirées de la violation du droit international, par le souci de ne pas mettre en cause les droits des créanciers.

La structure interne de la dette appelle également quelques commentaires. En effet on peut supposer que les engagements actuels de l'État canadien sont diversifiés et comprennent à la fois des dettes d'État à État, des engagements auprès des organisations internationales (par exemple F.M.I.), des emprunts auprès des banques privées internationales (notamment des emprunts consortiaux), des emprunts publics placés sur des marchés étrangers, des emprunts publics placés sur le marché intérieur canadien, des bons du Trésor souscrits par des ressortissants, personnes physiques ou morales canadiennes ou étrangères etc...

Il n'y a pas lieu naturellement d'opérer une distinction entre les dettes internes et internationales puisque toutes engagent l'État prédécesseur et sont susceptibles d'être transmises à des tiers de nationalité différente. En revanche, il y a lieu de s'interroger sur le point de savoir si les dettes à l'égard des créanciers publics doivent être traitées de la même façon que les dettes à des créanciers privés. En effet, la convention de Vienne de 1983 adopte une définition restrictive de l'expression "dette d'État". Selon l'article 33, en effet, "aux fins des articles de la présence partie, l'expression "dette d'État" s'entend de toute obligation financière d'un État prédécesseur à l'égard d'un autre État, d'une organisation internationale ou de tout autre sujet de droit international, née conformément au droit international. En d'autres termes les dettes à l'égard des créanciers privés n'entrent pas en principe dans le champ d'application de la convention. Cette exclusion n'est pas fortuite. Contrairement à ce qui avait été proposé par les États industrialisés lors des débats à la conférence de Vienne, elle a été maintenue à la demande des États socialistes et constitue, de l'avis général, une des faiblesses de la convention

(R. STREINZ, Succession or States in Assets and Liabilities - a new régime? The 1983 Vienne Convention on Succession of States in respect of State Property, Archives and Debts, G.Y.I.L., 1983, pp. 198-237, spéc. p 212).

On observera que la convention de Vienne de 1983 ne traite pas de manière spécifique de la deuxième catégorie de dettes mentionnée ci-dessus, c'est-à-dire les dettes à l'égard des bénéficiaires des fonds de pension. Souvent qualifiées par la doctrine de dettes administratives, cette catégorie n'est même pas évoquée dans la Convention et il résulte de la définition très restrictive de l'article 33 citée ci-dessus qu'elle ne rentre pas non plus dans le champ d'application de la convention, puisqu'il ne s'agit pas là de dettes nées vis à vis d'un sujet de droit international et conformément au droit international.

2) L'actif

Les données relatives à l'actif fédéral n'appellent pas de remarques particulières. Comme dans la plupart des cas de successions recensés, ils comportent des éléments financiers et non financiers.

B) La méthode de partage proposée

La méthode de partage envisagée présente cette caractéristique essentielle d'être une méthode globale dans laquelle le partage du passif serait établi en fonction de la proportion de l'actif revenant à chacun des États. Ce sont donc les critères retenus pour la répartition des actifs qui permettront de déterminer la clé de répartition applicable au passif. Ainsi la répartition du passif n'est fondée sur aucun principe propre: elle est directement déduite de la proportion retenue pour la répartition de l'actif. La méthode s'appuie directement sur l'établissement d'un bilan comptable à la manière d'un bilan d'entreprise avec un actif et un passif et l'apparition d'une valeur nette comptable.

En ce qui concerne les éléments figurant à l'actif de la succession, deux critères de répartition sont principalement retenus: le critère de la capacité contributive fiscale est choisi en ce qui concerne la répartition des actifs financiers ainsi que le calcul de la valeur nette résultant de la différence entre

l'ensemble des actifs et les dettes (valeur qui sera en fait négative compte tenu de l'excédent des dettes sur l'ensemble des actifs).

S'agissant de la répartition des actifs non financiers fédéraux, le critère retenu est un critère territorial combiné avec une évaluation des biens concernés. En effet, selon la lettre du 15 mars, "la part du Québec dans les actifs non financiers fédéraux serait équivalente au rapport entre la valeur de la part de ces actifs qui est située sur le territoire du Québec et la valeur de l'ensemble des actifs financiers fédéraux situés ailleurs au Canada et dans le monde".

* * *

Il s'agit maintenant de déterminer si, compte tenu des remarques ci-dessus concernant le cadre juridique particulier dans lequel se situerait l'accession à l'indépendance du Québec, le principe de répartition suggéré est conforme aux règles de droit international public, notamment au regard de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États. On abordera tout d'abord la question du droit applicable en l'espèce avant de s'interroger sur la méthode générale de répartition retenue et enfin, on examinera les critères particuliers retenus pour le partage des différents éléments d'actif.

A) Règles applicables à la future succession.

1) La Convention de Vienne de 1983.

Il a été suggéré dans la lettre du 15 mars de s'inspirer de la Convention de Vienne de 1983, ou au moins de vérifier la comptabilité de la méthode retenue avec cette Convention.

Il convient de rappeler que la Convention de Vienne de 1983, d'après les propres termes de son article 4, n'est applicable qu'aux États parties et pour les successions postérieures à son entrée en vigueur. Cette convention n'est pas entrée en vigueur et le Canada ne l'a ni signée ni ratifiée. Il est vraisemblable

d'ailleurs que le Canada figure, soit parmi les onze États occidentaux qui ont rejeté le texte de la convention lors du vote final ou parmi les onze États qui se sont abstenus en assortissant leur abstention de déclarations particulièrement critiques à l'égard de la Convention.

On pourrait soutenir néanmoins que cette convention, étant une convention de codification, exprime les règles coutumières en matière de succession d'États qui s'appliquent en tant que telles aux États indépendamment de leur participation à la convention. Il est permis cependant d'en douter. Tous les auteurs qui ont écrit sur la question de la succession d'États en matière de biens et de dettes de même que le juge Bedjaoui rapporteur devant la Commission de Droit International ont reconnu de manière unanime que la pratique en la matière était particulièrement confuse et contradictoire et qu'il était par conséquent extrêmement difficile d'en dégager l'existence de règles coutumières précises et unanimement reconnues. Il est donc hasardeux de considérer que la Convention de 1983 a pu codifier des règles coutumières établies.

Au surplus, les conditions dans laquelle cette convention a été établie laissent planer un doute sur l'autorité de la Convention en tant que reflet de l'opinion dominante en la matière ce qui pourrait conduire à la considérer comme se rattachant au développement progressif du droit international. En effet, la conférence de Vienne n'a réuni que 90 États et le texte de la convention n'a été adopté que par 54 voix avec des oppositions marquées de la part des États occidentaux. Fait sans précédent dans les annales de la codification, elle n'a été signée par aucun État, lors de l'ouverture à la signature (J.MONNIER, La Convention de Vienne sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État, A.F.D.I. 1984, pp. 221-229) et n'a fait l'objet jusqu'à présent que d'un nombre très faible de signatures et de ratifications, ce qui confirme le peu d'autorité qu'on peut lui attacher.

Au surplus, à supposer même que les règles de la Convention de Vienne de 1963 puissent servir de référence celles-ci présentent, ainsi qu'on a déjà eu l'occasion de le constater, de sérieuses lacunes, sans compter le caractère très imprécis de beaucoup de ses dispositions. On relèvera cependant que sur certains points les dispositions de la Convention rejoignent la pratique

notamment en ce qu'elles indiquent, s'agissant de l'hypothèse de la séparation d'États que les principes réglant la succession, en matière de biens et de dettes, doivent normalement être établis par accord entre les deux États concernés, les principes indiqués dans la Convention n'ayant en principe qu'un caractère supplétif, et ne s'appliquant donc que sous réserve des dispositions convenues par les États intéressés.

Sur ce point donc, la convention rejoint la pratique en reconnaissant le rôle prioritaire de l'accord et en admettant une assez grande latitude aux États intéressés pour établir le contenu des accords.

2) Les règles de droit international général

En ce qui concerne le droit international général, il est très difficile de dégager des règles applicables. On peut néanmoins suggérer, en s'appuyant sur l'autorité d'un des meilleurs spécialistes contemporains de la succession d'État (O'CONNELL, State Succession in municipal Law ant International Law, Cambridge University Press 1967, vol. 1. p.370) que les règles appliquées doivent être inspirées par le souci de préserver la richesse relative entre les États de changements arbitraires à la suite d'une succession d'États. C'est cet objectif que l'on doit avoir en vue dans le cas de la séparation d'États.

B) Examen de le méthode de répartition proposée au regard de la pratique du droit international et des principes de la Convention de Vienne.

Comme on l'a déjà mentionné plus haut, la méthode retenue est une méthode globale qui lie le sort des actifs et du passif. Elle repose sur l'établissement d'un bilan de succession et suggère l'idée que le passif est garanti par l'actif complété par la capacité fiscale des deux futurs États.

Ce type d'approche globale n'a en général pas été retenu dans les différents cas de succession d'États relatés et on ne le trouve pas plus dans la Convention de Vienne de 1983, en ce qui concerne les biens et les dettes en général. Habituellement, en effet, il est procédé distinctement à la répartition du passif d'une part, et des actifs d'autres part, en appliquant des critères spécifiques aux

différents éléments. C'est cette méthode de la pluralité de critères qui a été également pratiquée dans le cas récent du Jura Suisse.

Il n'y a qu'un domaine particulier où la méthode du bilan global a été systématiquement appliquée en pratique, c'est dans le domaine monétaire. Dans ce dernier domaine en effet on a pratiquement toujours réparti les actifs de la banque centrale au prorata du passif représenté par la masse monétaire en circulation. Cette pratique systématique s'explique assez facilement par l'existence du bilan de la banque centrale qui incite précisément à cette approche comptable globale. (G. BURDEAU. L'exercice des compétences monétaires par les États, R.C.A.D.I. 1989, sous presse). Sa licéité par rapport au droit international n'a jamais été contestée et bien au contraire son caractère systématique suggère que les États ont considéré qu'il s'agissait là de la seule méthode appropriée, voire même d'une véritable règle coutumière.

Néanmoins, si la méthode proposée n'est pas habituelle en dehors du domaine particulier de la monnaie et si, dans la plupart des cas recensés, une autre méthode a été utilisée, rien ne permet de suggérer qu'elle serait contraire à un principe quelconque de droit international, dès lors qu'elle répond parfaitement à l'objectif énoncé ci-dessus de ne pas bouleverser la répartition de la richesse entre les États. Dès lors que la pratique et la Convention de Vienne laissent une large place à la convention des parties, on ne voit aucun argument ni aucun principe impératif de droit international qui puisse mettre en doute la validité de la méthode retenue dans son principe, c'est à dire en tant qu'elle calque la répartition du passif sur celle de l'actif.

C) les critères de répartition des actifs

Les remarques qui précèdent peuvent être étendues également aux critères choisis pour la répartition des actifs. Dans ce domaine également, les critères retenus ne correspondent pas nécessairement à la pratique recensée, ni aux principes, à vrai dire assez vagues, posés par la Convention de Vienne. Mais le bien fondé des critères retenus paraît difficilement contestable et ils ne paraissent contrevenir à aucune règle établie et impérative ni à aucun principe fondamental du droit international.

En ce qui concerne les actifs non financiers et notamment les immeubles, la pratique a le plus souvent retenu le critère territorial, l'État successeur se voyant attribuer tous les biens situés sur son territoire. C'est d'ailleurs le principe retenu par l'article 17 de la Convention de 1983 qui prévoit que «les biens d'État immeubles de l'État prédécesseur situés sur le territoire auquel se rapporte la succession d'États passent à l'État successif», sur ce point reflète certainement au moins une pratique bien établie et sans doute même une règle coutumière.

L'originalité de la proposition québécoise par rapport à la pratique habituelle de la succession d'États est que, si elle implique implicitement, bien qu'elle ne le dise pas, le transfert de propriété des biens mobiliers, elle utilise surtout les biens situés sur le territoire (meubles et immeubles) comme élément d'évaluation d'une partie de l'actif du bilan de la succession.

Aucun principe de droit international ne paraît s'opposer à cette utilisation comptable. On observera toutefois qu'elle pourrait être considérée comme aboutissant à une minoration de la part québécoise, puisque l'évaluation des biens fédéraux situés au Québec est appréciée au regard de l'évaluation de l'ensemble des biens de l'État fédéral, non seulement ceux situés au Canada mais également ceux situés à l'étranger comme les ambassades. Or cette évaluation de la part québécoise a une influence sur le partage du passif.

S'agissant de l'utilisation du critère fiscal, il ne semble pas avoir de précédent dans la pratique de la succession d'États, même si, en vue du partage des dettes, un critère voisin, celui de la contribution au revenu du gouvernement central avait été proposé par le Pakistan en 1947, cependant que l'Inde proposait un critère combinant le chiffre de la population et de la capacité contributive respective. Il apparaît que le critère de la population a été très souvent appliqué, et c'est celui qui a été retenu dans le cas du Jura pour le partage du patrimoine financier. C'est d'ailleurs ce même critère de la population qui a été utilisé alors pour la répartition de la dette du canton de Berne.

Ici encore la latitude des parties est très grande pour choisir un critère qui leur paraisse équitable et approprié. Si le critère de la population peut paraître approprié dans certains cas, le critère fiscal permet de tenir compte de l'existence d'entreprises ayant une capacité contributive, ce qui, dans le cadre d'un pays industrialisé peut paraître satisfaisant.

En conclusion, la Consultante soussignée conclut que la méthode de répartition des actifs et des passifs envisagée par la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec est conforme aux règles de droit international public en matière de succession d'États, notamment au regard de la Convention de Vienne de 1983 sur la succession d'États en matière de biens, archives et dettes d'État.

Dijon, le 20 mars 1991

CURRICULUM VITAE

Geneviève BASTID épouse BURDEAU

Études:

Études primaires et secondaires au Lycée Victor Duruy à Paris.
Baccalauréat section Philosophie, mention B, juin 1963.

Études supérieures:

- Faculté de droit de Paris (1963-1969).
  Diplômée d'Études Supérieures de Droit Public, de Droit Privé et de Science Politique (1969).
  Docteur d'État en Droit Public, mention TB (février 1974).
- Institut d'Études Politiques de Paris (1975-68).
  Diplômée de la Section Service Public (1968).
- École Nationale des Langues Orientales Vivantes.
  Études de russe (1965-68)

Distinctions:

Lauréate de la Faculté de Droit de Paris (7 nominations) et du Concours Général des Facultés de Droit (1965).

Prix Henri Goullencourt (1974) pour la thèse honorée d'une subvention du Ministère de l'Éducation Nationale.

Carrière universitaire:

- Moniteur (1965-1969) puis assistante de droit public à la Faculté de Droit de Paris (oct. 1969 - mars 1972).
- Assistante à la Faculté de Droit de Dijon (mars 1972 - octobre 1974)
- Agrégée de droit public en 1974 (12ème rang).
- Depuis le 1er janvier 1975, en poste à la Faculté de Droit de Dijon, d'abord comme maître de conférences agrégé puis, à partir de 1977, comme professeur.
- Maître de Conférences (1983-1988) puis professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris (depuis 1987) dans les sections Relations Internationales et Service Public.

Autres activités d'enseignement:

- Directeur du séminaire de préparation au diplôme de l'Académie de Droit International de La Haye (août 1982).
- Cours à l'Institut des Hautes Études Internationales de l'Université de Paris II sur les problèmes monétaires internationaux (janvier 1987).
- Cours à l'Académie de Droit International de La Haye (1ère session, juillet 1989).

Responsabilités universitaires:

- Membre du Conseil de l'Université de Dijon (1976-1985), Présidente de la section disciplinaire (1982-84).
- Directeur de l'U.E.R. de Relations Internationales de Dijon (1978-82).
- Membre du Conseil Supérieur des Universités (1985-87).
- Membre de jury du concours d'agrégation de droit public (1985).
- Création en 1975 et direction (1975-76 et 1982-90) du D.E.S.S. «Carrières juridiques du commerce international».
- Présidente de la Commission de Spécialistes de Droit Public de la Faculté de Droit de Dijon (depuis 1988).
- Responsable d'un programme d'échanges Erasmus entre la Faculté de Droit de Dijon et les universités de Louvain, Bologne, Madrid, Vienne, Leiden (depuis 1988).

Fonctions diverses:

- Avocat stagiaire auprès de la Cour d'Appel de Paris (1968-72).
- Membre du jury du concours d'entrée à l'E.N.A. en 1975, 1977 et 1979.
- Présidente du jury de l'École Nationale d'Exportation (1984-1987).
- Consultant extérieur du cabinet Jeantet et associés (depuis 1987).

Décorations:

- Chevalier des Palmes académiques.

Participation à des institutions scientifiques:

- Membre du Centre de Recherches sur le Droit des Marchés et des Investissements Internationaux (CREDIMI), équipe C.N.R.S. depuis 1975.
- Secrétaire-rédacteur de l'Institut de Droit International (1975-1983) et responsable de l'équipe des secrétaires rédacteurs aux sessions de Cambridge et de Dijon.
- Organisation, sous la direction de MM. Goldman et Virally de la 60ème session de l'Institut de Droit International à Dijon en 1981 (100 personnes pendant 10 jours).
- Organisation du colloque de la Société française pour le droit international à Dijon en 1989.
- Membre du Conseil de la Société Française pour le Droit International, de l'International Law Association, de la Société Québécoise de Droit International.

Missions à l'étranger:

- Conférences aux universités de Bâle (1981), Luanda (1982), Munich (1984), Lodz (1988), Bologne (1989), à la Siemensstiftung de Munich (1982) et à l'Institut Universitaire Européen de Florence (1989).
- Séminaires en Angola (formation de fonctionnaires en 1982) et en Chine (une dizaine d'interventions dans les écoles supérieures de finances de Dalian et Shangai en 1985).
- Interventions à des colloques internationaux à l'Université de Cracovie (1979), à l'Université d'Ifé au Nigéria (1982), à l'Université d'Istanbul (1983), à Ottawa (1987).
- Présentation d'un rapport au colloque de l'Association H. Capitant à Varsovie en 1989.

Langues étrangères:

- Anglais courant.
- Allemand, italien, russe, polonais.

Principales matières enseignées:

En droit public interne:

- Droit administratif, 2ème année de DEUG (3 années)
- Introduction au droit public, 1ère année de DEUG (3 années)
- Libertés Publiques, séminaire de D.E.A. (2 années)

En droit international et relations internationales:

- Droit international public et communautaire, licence (7 années)
- Droit international public approfondi, maîtrise (3 années)
- Organisations économiques internationales (4 années)
- Relations internationales, DEUG (3 années)
- Introduction au droit européen, DEUG (2 années)
- Droit public du commerce international (15 années): cours de D.E.S.S. comportant des questions choisies de droit public interne, de droit comparé, de droit communautaire, de droit international public et privé.

S'y ajoutent différents enseignements, séminaires, T.D. sur ces matières ou des questions voisines.

Matières enseignées à l'I.E.P.:

Droit international public, analyse juridique des faits internationaux, environnement juridique de la vie internationale des affaires.

Publications:

Ouvrages:

- La genèse de l'initiative législative, un cas: l'agriculture (1958-1968), P.U.F. 1973.
- Les successions de systèmes monétaires en droit international, Thèse dactylographiée, 1974.
- Die französischen Verstaatlichungen, Heidelberg 1984, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft.
- L'exercice des compétences monétaires par les États, Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye (sous presse).

Articles:

Touchant au droit interne:

- «La responsabilité de l'État du fait des détentions préventives abusives», note sous T.G.I. Paris 1970, JCP 1971, II, 16840.
- «La responsabilité de l'État du fait des conventions internationales», note sous C.E. 29 octobre 1976, dame Burgat, Clunet 1978, p. 629.
- «La politique française de gestion des ressources agricoles» (en collaboration avec J.P. Dubois) in La gestion des ressources naturelles d'origine agricole, LITEC 1983.
- «Les nationalisations de 1982 et l'évolution du droit public français», Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul, 1988.
- «State Control over Public Enterprises in France», à paraître à l'Encyclopédie de droit comparé publiée par l'Institut Max Planck de Hambourg.

Touchant au droit international et aux relations internationales:

- «Les transferts de technologie dans la pratique de l'ONUDI» (en collaboration avec Jean Chappez) in Transferts de technologie et développement, LITEC 1977, pp. 227-265.
- «Problèmes internationaux de l'énergie nucléaire: les difficultés d'une stratégie» (en collaboration avec Jean Chappez) in De l'énergie nucléaire aux nouvelles sources d'énergie, LITEC 1980, pp. 279-331.
- «Le statut juridique des francs C.F.A.», Festschrift für F.A. Mann, Beck, Munich 1977, pp. 657-671.
- «L'admission de la France à la Banque Interaméricaine de Développement», A.F.D.I. 1978, pp. 711-719.
- «Les accords conclus entre autorités administratives ou organismes publics de pays différents», Mélanges Reuter, 1981, pp. 103-126.
- «Les euro-crédits et l'apparition des contrôles étatiques», in Les Euro-crédits, LITEC 1981, pp. 369-393.
- «Droit International et contrats d'États: la sentence Aminoil c/ Koweit du 24 mars 1982», A.F.D.I. 1982, pp. 454-470.
- «Le cadre contractuel des échanges franco-soviétiques», in Agriculture et agro-industries dans les relations franco-soviétiques, Colloque Paris I, 1984, pp. 53-81.

«La contribution des nationalisations françaises de 1982 au droit international des nationalisations», RGDIP 1985, pp. 5-28.

- «La nouvelle législation soviétique sur les entreprises mixtes: premiers commentaires, avec une traduction du texte du décret du 13 janvier 1987», Clunet 1987, pp. 303-318.
- «Les engagements internationaux de la France et les exigences de l'État de droit», A.F.D.I. 1986, pp. 837-856.
- «Internationalisation des monnaies et souveraineté des États», in Droit et monnaie, LITEC 1988, pp. 409-424.
- «L'épilogue de l'affaire de Taba: la sentence arbitrale du 28 septembre 1988 entre Israël et L'Égypte», A.F.D.I. 1988, pp. 195-208.
- «La condition internationale de l'État révolutionnaire et la réaction des États tiers», in Révolution et Droit International, Travaux de la S.F.D.I., Pedone 1990, pp. 163-206.
- «La protection des biens culturels et le droit international public: la pratique française» (1989), à paraître dans les Travaux de l'Association Henri Capitant.

BIBLIOGRAPHIE

BANQUE DU CANADA, *Revue de la Banque du Canada*, Ottawa, janvier 1991, 147 pages.

BUITER, Willem H., «Measurement of the Public Sector Deficit and its Implications for Policy Evaluation and Design», dans *International Monetary Fund Staff Papers*, Washington D.C., vol. 30, no. 2, June 1983, pp. 306-349.

BUREAU DU SURINTENDANT DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADA, *Régimes de pensions de la fonction publique du Canada, Rapport actuariel au 31 décembre 1986*, 1989, 28 pages.

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA ET UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, *Étude sur les rapports financiers des gouvernements fédéraux*, Gaithersburg et Ottawa, 1986, 231 pages et Annexes.

CANADIAN TAX FOUNDATION, *Provincial and Municipal Finances*, Chapitres 11, 12 et 13, Ottawa, 1989.

CONSEIL DU TRÉSOR, *Budget 1990-1991, Crédits*, Québec, 1990.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Federal-Provincial Programmes and Activities, A Descriptive Inventory*, Bureau des relations fédérales-provinciales, Ottawa, 1990.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Budget 1990-1991, Discours sur le budget et Renseignements supplémentaires*, Québec, 26 avril 1990, 37 pages et Annexes.

_____, *Budget 1990-1991, Synthèse des opérations financières*, Québec, 30 septembre 1990, 16 pages.

_____, *Budget 1990-1991, Synthèse des opérations financières*, Québec, 31 décembre 1990, 15 pages.

_____, *Budget 1989-1990, Discours sur le budget et Renseignements supplémentaires*, Québec, 16 mai 1989, 37 pages et Annexes.

_____, *Comptes publics 1989-1990, Volume I, États financiers du gouvernement du Québec, Année financière terminée le 31 mars 1990*, Québec, novembre 1990, 98 pages.

_____, *Livre blanc sur la fiscalité des particuliers*, Québec, 1984, 398 pages.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Le budget déposé à la Chambre des communes par l'Honorable Michael H. Wilson*, Ottawa, 26 février 1991, 181 pages.

_____, *Le budget déposé à la Chambre des communes par l'Honorable Michael H. Wilson*, Ottawa, 20 février 1990, 184 pages.

_____, *Le financement des programmes établis, Premier rajustement au calcul des avances 1990-1991*, Ottawa, Division des relations fédérales-provinciales, 9 août 1990, 18 pages.

_____, *Budget des dépenses 1990-1991, Plan de dépenses du gouvernement*, Ottawa, 1990, 87 pages.

_____, *Budget des dépenses supplémentaires (A)*, 1990-1991, Ottawa, 1990.

_____, *Budget des dépenses supplémentaires (B), 1990-1991*, Ottawa, 1990, 109 pages.

_____, *Budget des dépenses supplémentaires (C), 1990-1991*, Ottawa, 1991, 111 pages.

_____, *Documents budgétaires, Budget 1989, Ottawa, 27 avril 1989*, 118 pages.

_____, *Le plan financier, Maîtrise de la dette*, Ottawa, 27 avril 1989, 126 pages.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE, *Perspectives économiques de l'OCDE*, Paris, no. 48, décembre 1990, 212 pages.

GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES, (Rapport Nielson), *Rapport du groupe d'étude, Acquisitions, Biens immobiliers*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986, 393 pages et 661 pages.

RECEVEUR GÉNÉRAL DU CANADA, *Comptes publics du Canada 1989-1990*, Volume I, *Revue et États financiers*; Volume II, *Renseignements et analyses supplémentaires*; Volume III, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*, Ottawa, 1990.

_____, *Comptes publics du Canada 1988-1989*, Volume I, Revue et États financiers; Volume II, *Renseignements et analyses supplémentaires*; Volume III, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*, Ottawa, 1989.

_____, *Comptes publics du Canada 1986-1987*, Volume I, *Revue et États financiers*; Volume II, *Détails des dépenses et des recettes*; Volume III, *Rapport annuel au Parlement sur les sociétés d'État et les autres sociétés en coparticipation du Canada*, Ottawa, 1987.

STATISTIQUE CANADA, *Comptes des flux financiers et du bilan national 1988, Système de comptabilité nationale*, Ottawa, catalogue 13-214, novembre 1989, 141 pages.

_____, *Comptes économiques provinciaux, Estimations annuelles 1984-1988*, catalogue 13-213, Ottawa, 1990, 157 pages.

_____, *Comptes nationaux des revenus et dépenses, Estimations annuelles 1977-1988*, catalogue 13-201, Ottawa 1989, 115 pages et Annexes.

_____, *Guide des comptes des flux financiers et des comptes du bilan national, Définitions, Concepts, Sources, Méthodes*, catalogue 13-585F, Ottawa, février 1989, 163 pages.

_____, *Guide de l'utilisateur pour le Système de comptabilité nationale du Canada*, catalogue 13-589, Ottawa, novembre 1989, 118 pages.

_____, *L'observateur économique canadien*, catalogue 11-010, Ottawa, septembre 1990.

_____, *L'observateur économique canadien, Supplément statistique historique 1989/90, Données annuelles jusqu'en 1989*, catalogue 11-210, Ottawa, juillet 1990, 121 pages.

S.R., ch. J-1: *Loi sur les juges*.

S.R., ch. 43: *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*.

S.R., ch. M-10: *Loi sur les allocations de retraite des parlementaires*.

S.R., ch. R-11: *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada*.

S.R., ch. C-9: *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*.

S.R., ch. P-36: *Loi sur la pension de la fonction publique*.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Bilan du gouvernement du Canada au 31 mars 1990 selon les *Comptes publics*

Tableau 2: Bilan financier du gouvernement du Canada au 31 mars 1990

Tableau 3: Bilan des fonds de pension de retraite du gouvernement du Canada au 31 mars 1990

Tableau 4: Bilan de la Banque du Canada au 31 mars 1990

Tableau 5: Bilan financier consolidé de l'administration publique fédérale au 31 mars 1990

Tableau 6: Bilan financier pro forma de l'administration publique fédérale aux fins de succession d'États (au 31 mars 1990)

Tableau 7: Comptes de pension de retraite, état des opérations

Tableau 8: Bilan de succession des fonds de pension de retraite au 31 mars 1990

Tableau 9: Part du Québec dans les actifs totaux de l'administration publique fédérale

Tableau 10: Part du Québec dans les passifs de l'administration publique fédérale

Tableau 11: Part du Québec dans les comptes de pension de retraite

Tableau 12: Impacts du partage des bilans de succession sur le bilan, les revenus et les dépenses du gouvernement du Québec

Tableau 13: Revenus budgétaires du gouvernement du Québec 1990-1991

Tableau 14: Dépenses budgétaires du gouvernement du Québec 1990-1991

Tableau 15: État des opérations financières du gouvernement du Québec 1990-1991

Tableau 16: Revenus budgétaires du gouvernement fédéral 1990-1991

Tableau 17: Dépenses budgétaires du gouvernement fédéral 1990-1991

Tableau 18: État des opérations financières du gouvernement fédéral 1990-1991

Tableau 19: Estimation des revenus fédéraux récupérés par le Québec

Tableau 20: Estimation des dépenses fédérales assumées par le Québec, ministère des Communications

Tableau 21: Estimation des dépenses fédérales assumées par le Québec, ministère de la Défense nationale

Tableau 22: Estimation des dépenses fédérales assumées par le Québec, ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie et autres organismes à vocation de développement régional

Tableau 23: Estimation des dépenses fédérales assumées par le Québec, ministère de la Santé et du Bien-être social

Tableau 24: Estimation des dépenses fédérales assumées et des revenus de transferts perdus par le gouvernement du Québec par ministère fédéral

Tableau 25: Répartition des dépenses fédérales assumées par le gouvernement du Québec par catégorie de dépenses

Tableau 26: Budget pro forma du gouvernement du Québec, solde budgétaire pro forma avant partage des bilans de succession

Tableau 27: Solde budgétaire pro forma du gouvernement du Québec après partage des bilans de succession d'États

Tableau 28: État des opérations financières pro forma du gouvernement du Québec, scénario de base

Tableau 29: Scénarios de rechange
Impacts de la variation de la valeur des actifs non financiers sur le partage des bilans de succession d'États

Tableau 30: Déficit budgétaire et besoins financiers nets pro forma du gouvernement du Québec selon les trois scénarios de partage des bilans de succession d'États

Tableau 31: Indicateurs financiers selon le scénario de base (A)

Tableau 32: Indicateurs financiers selon le scénario (B)

Tableau 33: Indicateurs financiers selon le scénario (C)

Tableau 34: Analyse de sensibilité du déficit budgétaire du gouvernement du Québec après partage des bilans de succession d'États

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1: Gouvernement du Québec, Répartition des dépenses budgétaires

Graphique 2: Gouvernement du Canada, Répartition des dépenses budgétaires

Graphique 3: Comparaison Québec-Canada, Ratio dette/PIB(%)

Graphique 4: Comparaison internationale, Dette publique brute/PIB(%) 1990